



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**CARACTERIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN  
ESTRATÉGICA EN LOS MUNICIPIOS CHILENOS**

**MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL  
INDUSTRIAL**

**IGNACIO JAVIER RAMÍREZ SILVA**

**PROFESOR GUÍA:  
JAVIER FUENZALIDA AGUIRRE**

**PROFESOR CO-GUÍA:  
CARLOS CASTRO SANDOVAL**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
PABLO GALAZ PAINECURA**

**SANTIAGO DE CHILE  
2019**

## **CARACTERIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LOS MUNICIPIOS CHILENOS**

En este informe se desarrolla, en términos generales, cómo se ha llevado a cabo un trabajo de memoria que busca establecer una caracterización de los instrumentos de planificación estratégica de los municipios en Chile. Para lo cual se estableció un mapeo de los distintos instrumentos disponibles, luego de identificar los actores y tipos de uso de dichas herramientas, se definieron también las razones de uso de estos, y su utilización efectiva por parte de los municipios. Por último, se identificaron los factores que inciden en el uso de estas herramientas.

Esta inquietud surge a raíz de que el Estado chileno establece distintos métodos de fomento para la utilización de estos instrumentos, otorgando financiamiento destinado a estas acciones, por medio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, pero, a su vez, no se establecen políticas de evaluación y supervisión del uso de estas herramientas, por lo que no se sabe si es que efectivamente mejoran la gestión municipal en su nivel general. Es más, los estudios realizados en Chile, últimamente, establecen que más bien la utilización del PLADECO, que es, según la Ley Orgánica de Municipalidades, el instrumento rector de la planificación municipal en Chile es bastante baja, y se elabora con el objetivo de cumplir con la normativa establecida. Para realizar la caracterización de estos instrumentos, se efectuaron distintas entrevistas semiestructuradas a informantes calificados, es decir, actores relevantes a nivel municipal, que toman decisiones y que hayan estado por lo menos un año en el cargo, con el fin de obtener información de primera fuente y representativa respecto a la utilización de los instrumentos, anteriormente, mencionados.

A partir del estudio realizado, se puede concluir que el Plan Anual de Compras, por lo general, no es utilizado de manera correcta, independiente del tipo de municipio del que se trate. La Política de Recursos Humanos es valorada dentro de los municipios, pero presenta bastantes deficiencias en cuanto a su elaboración e implementación. El Plan de Seguridad Comunal es uno de los instrumentos más utilizados, el que resulta, además, uno de los que mejor funciona, a pesar de la complejidad que requiere el levantamiento y análisis de la información necesaria para elaborarlo. Por otro lado, el Pladeco se identifica como un instrumento necesario e importante, pero se menciona la dificultad de implementarlo como una herramienta de gestión con metas asociadas, y que su uso decae con el tiempo, en especial, frente al cambio de autoridades. Por último, el Presupuesto municipal anual es también un instrumento altamente utilizado en la planificación de ingresos y gastos, pero, no como una herramienta de control de gestión, ya que no se realiza un seguimiento efectivo de la ejecución presupuestaria.



## TABLA DE CONTENIDO

### **CAPÍTULO 1: JUSTIFICACIÓN DEL TEMA**

1	.....
1.1. Área de trabajo	.....
1	.....
1.2. Problema	.....
3	.....
1.3. Motivación	.....
4	.....
1.4. Propuesta de valor de las posibles soluciones	.....
7	.....

### **CAPÍTULO 2: OBJETIVOS**

8	.....
2.1. Objetivo General	.....
8	.....
2.2. Objetivos Específicos	.....
8	.....

### **CAPÍTULO 3: MARCO CONCEPTUAL**

8	.....
3.1. Investigaciones teóricas	.....
8	.....
3.2. Estudios similares	.....
11	.....
3.3. Ley Orgánica de Municipalidades	.....
14	.....
3.4. Estudios en Chile	.....
16	.....

### **CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA**

18	.....
----	-------

<b>4.1. Diseño de estudio de casos para N pequeño</b>	.....
	18
<b>4.2. Priorización de instrumentos</b>	.....
	22
<b>4.3. Revisión de literatura (Entrada deductiva)</b>	.....
	24
<b>4.4. Entrevistas (Momentos inductivos)</b>	.....
	24
<b>4.4.1. Tratamiento de datos de entrevistas</b>	.....
	27
<b>4.5. Búsqueda de datos en fuentes externas (Momento deductivo)</b>	.....
	27
<b>4.6. Propuestas de mejora</b>	.....
	28
<b>4.7. Alcances y resultados esperados</b>	.....
	28

**CAPÍTULO 5: RESULTADOS**

	.....
	31
<b>5.1. Hipótesis/supuestos de entrada y posibles implicancias observables</b>	.....
	31
<b>5.2. Entrevistas semiestructuradas</b>	.....
	31
<b>5.4. Propuestas de mejora</b>	.....
	56

**CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES**

	.....
	59

**BIBLIOGRAFÍA**

	.....
	61

## **ANEXOS**

.....  
63

**Anexo A**

.....  
63

**Anexo B**

.....  
64

**Anexo C**

.....  
65

**Anexo D**

.....  
66

**Anexo E**

.....  
69

**Anexo F**

.....  
71

## **CAPÍTULO 7: ANTECEDENTES GENERALES**

.....  
75

**6.1. Características de la Institución**

.....  
75

**6.2 Mercado y/o Marco Constitucional**

.....  
78

**6.3 Desempeño organizacional**

.....  
80



# CAPÍTULO 1: JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

## 1.1. Área de trabajo

Las municipalidades deben contar, según la Ley 18.695, con ciertos instrumentos de planificación y gestión como parte de sus funciones. Además, han surgido nuevos instrumentos, tanto desde el nivel central como del interior de los municipios, con el objetivo de complementar los impuestos por Ley.

A continuación, se identifican distintos instrumentos de planificación y gestión usados por algunos municipios como parte de sus funciones administrativas (cabe destacar que los primeros ocho instrumentos están dispuestos por ley, y los demás corresponden a iniciativas de las mismas municipalidades):

- 1) **Plan de Desarrollo Comunal:** instrumento de carácter indicativo que orienta el desarrollo de la comuna a través de estrategias y políticas, orientando la gestión de la Administración Municipal.
- 2) **Plan Regulador Comunal:** instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos.
- 3) **Presupuesto municipal anual:** expresión financiera para apoyar la ejecución de las acciones contempladas en el plan operativo anual.
- 4) **Plan de seguridad comunal:** instrumento que permite organizar los recursos públicos y privados en torno a un diagnóstico y metas comunes, en el marco de la prevención de la delincuencia y la violencia en los territorios que más lo necesitan.
- 5) **Plan anual de compras:** instrumento que permite que la organización conozca los requerimientos de compra de las distintas áreas, detectando la posibilidad de agrupar las compras institucionales, y con ello optimizar el uso de los recursos fiscales.
- 6) **Plan anual de educación municipal:** instrumento de planificación que define, anualmente, los planes de acción de la Política de Educación municipalizada.
- 7) **Plan de salud municipal:** instrumento operativo para la salud municipalizada de la comuna, que recoge las orientaciones y particularidades del contexto local, y las expectativas y necesidades de la población comunal con el objetivo de desplegar acciones y actividades que se reformulan año a año.
- 8) **Política recursos humanos:** instrumento enfocado al logro de los objetivos municipales a través de una gestión eficiente y comprometida, brindando a sus colaboradores un marco de desarrollo profesional y

personal, favoreciendo un ambiente laboral positivo y seguro enmarcado en el buen trato y la equidad.

- 9) **Plan informático municipal:** Permite al área informática y a la secretaría comunal de planificación realizar un programa de mantención, monitoreo y control de los sistemas informáticos y de operación del municipio.
- 10) **Plan de inversión:** Permite a los municipios, utilizando información existente y sistematizando su propia experiencia, comprender, analizar y presentar las condiciones de riesgo de sus comunas e identificar algunas iniciativas orientadas a reducir el riesgo de desastres en sus territorios.
- 11) **Plan financiero:** Expresión en cifras de los resultados esperados por la municipalidad, fijando objetivos y diseñando estrategias para cumplirlos. Es diseñado e implementado por el departamento de administración y finanzas, y la Secretaría de planificación comunal.
- 12) **Plan anual de acción municipal:** instrumento que permite realizar un seguimiento y monitoreo de los lineamientos, objetivos estratégicos y metas a nivel mensual, en cada una de las Unidades Municipales.

Los instrumentos mencionados anteriormente se enfocan en distintas áreas de trabajo. Dependiendo del área, existen distintos actores al interior de los municipios que se encargan de diseñar, ejecutar, evaluar y modificar los planes, según corresponda. A continuación se presentan algunos de los principales actores que intervienen en una o más herramientas de planificación:

- 1) **Alcalde:** Máxima autoridad municipal, encargado de su dirección y administración superior, así como de la supervisión de su funcionamiento.
- 2) **Concejo Municipal:** Institución con atribuciones de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador de una municipalidad, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.
- 3) **Secretaría Comunal de Planificación:** Constituye una unidad asesora que depende directamente del Alcalde y el Concejo Municipal, cuyo objetivo es asesorar a dichos actores en la formulación de estrategias comunales y municipales para lograr el desarrollo comunal.
- 4) **Dirección de Administración y Finanzas:** Se ocupa de la administración del personal municipal, la tesorería y las rentas municipales.
- 5) **Administrador Municipal:** Colaborador directo del alcalde en tareas de coordinación y gestión permanente del municipio.

En definitiva, las distintas áreas municipales deben rescatar las necesidades de la comunidad local en los instrumentos de planificación y gestión correspondientes, ideando estrategias acordes y optimizando los recursos disponibles para satisfacer dichas necesidades en los plazos establecidos.

## 1.2. Problema

En teoría (según se indica en la Ley Orgánica de Municipalidades), las Municipalidades son organismos autónomos, pero, en la práctica esto se cumple parcialmente, debido a que existen restricciones por parte del nivel central que limitan a los gobiernos locales, tanto en presupuesto como en acciones, ya que, existen organismos estatales que definen centralizadamente la asignación de recursos y algunos lineamientos hacia los municipios. De esta manera, los municipios están obligados a cumplir con la elaboración de ciertos instrumentos de planificación y gestión, ya sea por cumplir con la Ley o para poder optar a la adjudicación de algunos recursos estatales.

Si bien es cierto que existe una batería de herramientas de planificación y gestión (mencionadas anteriormente), que pueden venir o no desde el poder central, y que están diseñadas para mejorar la gestión municipal. Actualmente, no se sabe si es que estos instrumentos son o no utilizados, ni para qué son utilizados, en caso de serlo.

Ruz, Maldonado, Orellana, y Vicuña (2014) realizan un diagnóstico del proceso de elaboración e implementación de los PLADECO (instrumento rector de la planificación estratégica municipal en Chile) en los municipios chilenos, identificando los siguientes problemas, que explican lo anteriormente planteado:

- a) No existe información sistemática que reporte sobre el grado en que los 345 municipios chilenos, efectivamente, cuentan con un PLADECO que sirva de instrumento guía de la gestión municipal, haya incorporado la participación de la comunidad y entorno relevante y posea los requisitos básicos para servir como plan de gestión y referente de rendición de cuentas (definición de misiones, objetivos, metas, estrategias, proyectos, indicadores de logro).
- b) En muchos casos, el alcance de este instrumento se limitaría más bien a la realización de un diagnóstico comunal. A su vez, presenta diversidad y disparidad de desarrollo según municipios, deficiencias en relación a la participación y validación comunitaria y consideración del entorno de actores relevantes (*stakeholders*) de la gestión municipal.
- c) En principio, se observa una importante heterogeneidad de realidades tanto desde el punto de vista de la complejidad de elaboración del instrumento (de acuerdo a las características y recursos de las comunas y municipios), como asimismo respecto de las capacidades de los municipios para elaborar y gestionar el PLADECO.

Además, es necesario tener en consideración que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional otorga financiamiento para la elaboración y actualización de los PLADECOS municipales. Lo anterior previa postulación al Sistema Nacional de Inversiones e incorporación al Banco Integrado de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social. Los montos otorgados en estas postulaciones varían según el proyecto, pero, según la información disponible en el sitio de consultas del BIP, se han destinado \$2.830.309.000 en los últimos tres años (2016 a 2018) en 40 actualizaciones de PLADECOS de distintos municipios, con un promedio de 39,2 millones aproximadamente por cada proyecto (sin tener en consideración dos actualizaciones de la Municipalidad de El Bosque que se escapan mucho del promedio general).

También, los municipios reciben apoyo técnico por parte de la Unidad de Acciones de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el cual consiste en una asistencia para el proceso de postulación a financiamiento, así como la entrega de información y materiales, como términos de referencia para licitar un plan y un manual de referencia para su elaboración.

Teniendo en cuenta la gran cantidad de dinero público que se destina a promover el uso de instrumentos de planificación estratégica en los municipios chilenos, es importante ver qué factores influyen en el uso de las herramientas mencionadas, así como en la calidad de diseño de estas, ya que no se sabe si es que, efectivamente, mejoran la gestión de cualquier municipio, independiente del contexto de este, por lo que se podría estar destinando recursos en acciones que no necesariamente están afectando positivamente a la administración municipal.

### **1.3. Motivación**

Tal y como se mencionó anteriormente, entre 2016 y 2018 se han destinado \$2.830.309.000 sólo para la elaboración de 40 Pladecos. Si, además, se considera la cantidad de dinero público invertido en la elaboración de otras herramientas, como el Plan de Seguridad Comunal o el Presupuesto Municipal Anual, entonces se hace necesario revisar la utilización efectiva de estas herramientas, para poder evaluar si es que la gran cantidad de recursos destinados a mejorar la planificación y gestión municipal, efectivamente, están cumpliendo sus objetivos y vale la pena destinarlos para estas tareas, o si es una inversión que se debiera hacer con más cuidado, considerando supervisiones de parte del nivel central y posibles modificaciones a las metodologías que se están utilizando actualmente.

Además de los recursos destinados a la elaboración de distintos instrumentos de planificación estratégica, se ha dispuesto por ley que los municipios deben utilizar distintas herramientas que faciliten sus funciones de gestión. Dentro de estas están, por lo menos, el Pladeco, el Plan Regulador Comunal, el Presupuesto Municipal Anual, la Política de Recursos Humanos y el Plan de

Seguridad Comunal. Esta declaración legal hace que, más que una recomendación por parte del Gobierno Central sea una obligación para los municipios el uso de algunos instrumentos de planificación estratégica, lo que debería agudizar la necesidad de fiscalización de estas tareas, sobre todo si es que se asignan recursos públicos para dichas funciones.

Por otro lado, a lo largo de los años, se han propuesto distintas políticas públicas para incentivar el uso de instrumentos de planificación estratégica en los municipios, un claro ejemplo de esto es el **Programa Plan Comunal de Seguridad**, que intentó, desde 2015 a 2018, fortalecer la institucionalidad de los Consejos Comunales de Seguridad Pública, definiendo sus funciones como: “Efectuar un diagnóstico en seguridad; priorizar acciones que deberán realizarse en la comuna; elaborar un Plan Comunal de Seguridad Pública y hacer seguimiento y monitoreo de las medidas del Plan” (Asociación Chilena de Municipalidades [ACHM], 2018). Sólo como parte de la implementación de este programa, la Subsecretaría destinó \$70.067.505.000 durante los 4 años de su duración.

Otro punto importante tiene que ver con datos sobre la elaboración de los instrumentos de planificación. En este sentido, las bases de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) registran la actualización de los Pladecos en las distintas municipalidades chilenas. Esto, consultando a cada municipio la siguiente pregunta: “¿Su municipio posee Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco)?”. La tabla 1 muestra el número y porcentaje de los municipios que declara tener un Pladeco en los últimos 6 años, donde de un total de 345 municipios, por lo menos el 90% declara poseer un Plan de Desarrollo Comunal desde el 2012 hasta el 2017. Cabe destacar que la consulta no considera si es que el Pladeco está actualizado o si es que se utiliza efectivamente como una herramienta de gestión.

Año	Municipios con Pladeco	Porcentaje
2017	326	94%
2016	331	96%
2015	321	93%
2014	314	91%
2013	311	90%
2012	317	92%

Tabla 1: Número y porcentaje de municipios que cuentan con Pladeco en los últimos 6 años.

De acuerdo con la literatura revisada (profundizada en el capítulo 3), se pueden rescatar ciertos resultados interesantes respecto del uso de los instrumentos de planificación y gestión estratégica en las municipalidades.

Hay bastante evidencia empírica que demuestra que en Estados Unidos la administración estratégica y la gestión estratégica por parte de los municipios han sido poco utilizadas desde su concepción, y sólo en la última década se

ha visto un aumento del uso de estas técnicas por parte de las autoridades locales.

Ahora, a pesar que, según los datos obtenidos desde el SINIM, los municipios por lo general cuentan con Pladecos (cuya elaboración implica la utilización de recursos públicos), los estudios que se han hecho en Chile respecto al uso de este instrumento concluyen que no se está utilizando, adecuadamente. Aunque, si bien es cierto, no hay suficiente evidencia empírica sobre el uso de instrumentos de planificación estratégica en Chile, ya que este tema se abarca más teóricamente, Orellana, Mena Valdés y Montes Marín (2016) descubren que “el porcentaje de cumplimiento de los compromisos en el desarrollo del PLADECO [instrumento que por ley debería ser el rector de la planificación municipal], resulta ser inferior al 50% en las dimensiones analizadas”.

Por otro lado, Ruz et al. (2014) realizaron su propia investigación respecto al PLADECO, destacándose como resultados de aquella investigación que esta herramienta, en la mayoría de los municipios, no presenta una conexión real con el presupuesto municipal (49,2%) ni los planes de salud (77,9%) y educación (80,3%), por lo que se concluye que la relevancia de este instrumento (el más importante en términos de planificación estratégica municipal) para la gestión, en la práctica, es bastante baja. Además, de las entrevistas realizadas, se concluyó que la elaboración e implementación del PLADECO es sólo una formalidad para cumplir con la ley por parte de algunos municipios. Además, no existe claridad sobre cómo implementar el PLADECO y tampoco hay equipos constituidos que se dediquen a monitorear el avance de este.

Considerando los puntos anteriores, no sería descabellado considerar la hipótesis de que, en Chile, la gran parte de los instrumentos de planificación estratégica se elaboran, meramente, con la intención de cumplir con la obligación de desarrollar estas herramientas y ponerlas a disposición de la comunidad, pero en la práctica no se usan como guía para el trabajo realizado, y que éste es más bien llevado a cabo sobre la marcha.

Dentro de las conclusiones rescatadas de las entrevistas semiestructuradas realizadas en el estudio anteriormente mencionado, se puede destacar que “para algunos municipios el PLADECO es sólo una formalidad para cumplir con la ley”, lo cual sustenta parcialmente, junto a los datos entregados anteriormente, la hipótesis planteada.

En cuanto al por qué no se usan estos instrumentos, se puede seguir el planteamiento de Santana (2012), que señala 3 posibles razones por las que los municipios no realizan un seguimiento de lo planificado en sus Pladecos (se pueden considerar estas mismas 3 razones para el poco uso de los demás instrumentos):

- ✓ La existencia de escasas atribuciones reales de los municipios para financiar proyectos.
- ✓ La inexistencia de equipos profesionales y técnicos en los municipios.
- ✓ La escasa relación del proceso de planificación con la ciudadanía, lo que dificulta que haya un proceso de control social.

Entonces, considerando la gran cantidad de recursos públicos que se destinan para la elaboración e implementación de políticas públicas, programas y leyes que incentiven (e incluso dicten) el uso de instrumentos de planificación estratégica en municipios, así como en asignación directa de recursos que faciliten la elaboración de estas herramientas, se hace imperativo estudiar el uso efectivo de las herramientas de planificación estratégica con las que cuentan los municipios actualmente en Chile. Ya que se podrían estar destinando sumas importantes de dinero en asuntos sin mucha relevancia real, tanto para los municipios como para sus comunidades, pudiéndose asignar a otros asuntos públicos de mayor utilidad.

#### **1.4. Propuesta de valor de las posibles soluciones**

Periódicamente, los municipios destinan recursos públicos de todo tipo para realizar una planificación estratégica desde distintas aristas, utilizando diferentes instrumentos de una batería de herramientas, propuestas por ley o por la SUBDERE.

A pesar de lo anterior, no existe registro alguno sobre la utilización de estos instrumentos en la práctica, por lo que no se sabe si es que realmente se usan o no, para qué se usan, ni por qué (o por qué no). Es así como se puede estar destinando una gran cantidad de recursos en actividades que, en la práctica, no otorgan ningún valor público.

Por esto, un registro que permita identificar lo anteriormente descrito serviría para analizar la posibilidad de optimizar los recursos destinados a este tipo de actividades, o para proponer posibles mejoras, que permitan que los instrumentos de planificación se transformen en herramientas utilizadas constantemente, permitiendo mejorar la gestión municipal y generando valor público hacia la comunidad.

## **CAPÍTULO 2: OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo General**

Estudiar los factores que inciden en el uso de instrumentos de planificación estratégica para municipios en Chile y elaborar recomendaciones que mejoren la utilización efectiva de dichos instrumentos.

### **2.2. Objetivos Específicos**

Caracterizar las herramientas de planificación estratégica empleadas en municipios, identificando a (i) los actores que las utilizan, (ii) las formas de uso de cada instrumento y (iii) los factores que inciden en su utilización.

Elaborar recomendaciones que incentiven un mejor uso de los instrumentos de planificación estratégica por parte de directivos y autoridades municipales.

## **CAPÍTULO 3: MARCO CONCEPTUAL**

### **3.1. Investigaciones teóricas**

Existe una amplia variedad de literatura que trata temas relacionados con la gestión y planificación estratégica en municipalidades, abarcándolos desde distintos acercamientos, ya sea mostrando casos de éxito de algunas instituciones, explicando conceptos, teóricamente, o realizando experimentos empíricos que permitan reconocer elementos relacionados a estas prácticas. A continuación, se presentan algunos puntos importantes de la literatura revisada.

Bryson (1995) define la planificación estratégica como “un esfuerzo disciplinado para tomar decisiones fundamentales y producir acciones que formen y guíen lo que es una organización, lo que hace y por qué lo hace”. En concordancia con lo anterior, Eadie (1983) sugiere que el propósito de la planificación estratégica es “mantener un balance favorable entre la organización y su entorno en el largo plazo”.

En el libro “Strategic Planning in Local Government”, Kemp (1992) plantea que las herramientas públicas de planificación tradicionales se han caracterizado por ser reactivas, de corto plazo, dominadas por asuntos individuales y por falta de apoyo de la comunidad. Actualmente, se requiere de una nueva forma de planificación, esta es la planificación estratégica.

Además, Kemp (1992) menciona que, si bien la planificación estratégica a largo plazo se utiliza en el sector privado desde hace décadas, esta planificación debe aplicarse al sector público para asegurarse de que las autoridades se adapten, exitosamente, a las condiciones cambiantes, optimizando además los recursos humanos y financieros de sus gobiernos locales. Las nuevas técnicas de planificación estratégica son a largo plazo, proactivas y orientadas en la ciudadanía. Así, las autoridades locales deben proveer una visión estratégica para su comunidad y la organización municipal, es importante tener un entendimiento compartido de los problemas y metas para crear una visión unificada del futuro, ayudando también a movilizar los recursos para manejar los cambios. Solo a través de formas de planificación estratégica modernas, se puede provocar una restauración de la confianza pública en la administración de los gobiernos locales y su capacidad de adaptarse a los cambios futuros. Otro punto importante de este libro es la identificación de factores que diferencian a la planificación estratégica de la tradicional, las cuales se muestran en la Tabla 2.

<b>Planificación Tradicional</b>	<b>Planificación Estratégica</b>
Corto plazo	Largo plazo
Un solo asunto	Asuntos múltiples
Asuntos organizacionales	Asuntos de la comunidad
Jerárquico	No jerárquico
Poco involucramiento	Alto involucramiento
Basado en directivos	Basado en consensos
Orientado en los funcionarios	Orientado en la comunidad
Orientado en la administración	Orientado en políticas
Foco operacional	Foco en políticas
Conocimiento de los funcionarios	Conocimiento de las comunidades

Tabla 2: Características de Planificación Tradicional vs Planificación Estratégica. Fuente: Centro de Planificación estratégica, Clifton, NJ

Típicamente, los procesos relacionados a planificación estratégica involucran la definición de la misión, visión y los valores de la institución, así como analizar desafíos y oportunidades externas, fortalezas y debilidades internas, determinar objetivos y metas, y desarrollar planes de acción. Estos procesos tienen una serie de beneficios asociados para la institución que los lleva a cabo, algunos de estos son fácilmente identificables. De hecho, Bryson (2010) identifica 5 tipos generales de beneficios que conlleva el uso de planificación estratégica:

- ✓ Incentivo de pensamientos, conductas y aprendizajes estratégicos
- ✓ Capacidad mejorada de toma de decisiones
- ✓ Mayores niveles organizacionales de efectividad, capacidad de respuesta y resiliencia
- ✓ Mayor legitimidad organizacional
- ✓ Beneficios directos para los actores involucrados

A su vez, Poister (2010) menciona que la formulación de la estrategia debe estar influenciada por la experiencia de los ejecutivos y líderes de las instituciones públicas (en este caso municipios), así como su intuición e incluso corazonada, teniendo en cuenta la factibilidad política de sus ideas.

Pero no basta con diseñar planes de acción, un problema muy común radica en poner en marcha las acciones proyectadas en los planes mencionados, anteriormente, debido a distintas amenazas externas e internas de la institución, que perjudican la factibilidad política de estos proyectos.

Franklin (2000) identifica una de las razones internas más importantes por las que fallan los planes estratégicos en instituciones públicas, y es que muchas veces estos son resistidos por los propios funcionarios, que se sienten amenazados por el cambio o que se oponen a la implementación de mayores controles dentro de la organización.

Respecto a lo anterior, Poister y Streib (2005) destacan la necesidad de generar consensos entre actores influyentes internos y externos de la organización, para mover a la misma en la dirección estratégica que se quiera. Por lo mismo, puede llegar a ser necesario invitar a los *stakeholders* externos a ser parte del proceso de planificación, por medio de encuestas, *focus groups* u otras técnicas. También mencionando que, si bien es cierto, muchos administradores han adoptado la planificación estratégica, esta no va a traer beneficios reales si es que no se relaciona directamente con el presupuesto de la organización, y medidas concretas de implementación, evaluación y rediseño de los planes.

Las herramientas de planificación en Chile fallan en algunos de los puntos mencionados anteriormente. Por ejemplo, si bien es cierto que, para algunos instrumentos, como el PLADECO, en teoría tienen en consideración la inclusión de *stakeholders* externos mediante encuestas y/o *focus groups*, en la práctica, algunos municipios realizan este proceso de manera defectuosa, posiblemente, por falta de presupuesto o personal calificado, por lo que no se levantan necesidades reales desde la comunidad.

Por otro lado, no existen instancias de evaluación y rediseño constantes de los planes de acción realizados, por lo que estos no se actualizan como se debería, dejando así sin consideración los proyectos más atingentes al contexto actual de los municipios y sus comunidades.

### 3.2. Estudios similares

Además de investigaciones teóricas respecto de la planificación estratégica en municipalidades, existe una serie de documentos que identifican casos de éxito en este tipo de instituciones, rescatando a su vez los factores que hacen que se puedan aplicar actividades de planificación de manera exitosa.

Uno de los casos emblemáticos es el identificado por Wheeland (1993) en la ciudad de Rock Hill en Estados Unidos. Esta ciudad está ubicada en el Estado de Carolina del Sur, y en 1990 contaba con una población de aproximadamente 47.000 habitantes, siendo una ciudad más bien pequeña, pero que sin embargo, fue capaz de invertir en los recursos necesarios para implementar una planificación estratégica exitosa.

La ciudad de Rock Hill realizó un plan estratégico de 10 años, que involucró distintos actores dentro de la comunidad, así como eventos y proyectos con calendarios específicos. Como parte de este caso, se identificaron algunas lecciones importantes que podrían servir para adoptar este tipo de modelo en otras ciudades del mundo:

- ✓ **Confiar en un liderazgo fuerte:** Bryson (1989) plantea que para que la planificación estratégica sea exitosa, “no hay ningún sustituto para el liderazgo”. En el caso de Rock Hill, fue fundamental que las autoridades de la ciudad iniciaran y apoyaran el proceso.
- ✓ **Usar suficientes recursos públicos:** Este tipo de procesos puede ser muy costoso, pero si no se gasta lo suficiente, muy probablemente el resultado no sea el esperado. Sin ir más lejos, el costo de Rock Hill al considerar todo lo relacionado a su proceso de planificación fue mayor a US\$ 100.000.
- ✓ **Involucrar instituciones clave:** Bryson (1989) recomienda formar una coalición de los *stakeholders* más importantes para apoyar el proceso. Rock Hill hizo esto al (1) asegurar el apoyo de 7 instituciones comunitarias con gran cantidad de recursos; (2) involucrar a los ciudadanos miembros y líderes de 36 organizaciones comunitarias; y (3) trabajar de la mano con el diario local. Esto además genera que existan defensores del mismo proceso y, a su vez, para asegurar la participación ciudadana con el fin de desarrollar ideas y generar consensos.
- ✓ **Usar consultores como educadores:** Los consultores pueden ser claves en el proceso, tanto para diseñarlo e implementarlo, como para educar a las distintas organizaciones y comunidades. Al utilizar a los consultores como educadores, Rock Hill evitó que el proceso fuera dominado por estos, lo que termina jugando en contra de muchos procesos de planificación estratégica.
- ✓ **Usar un plan “vivo”:** Consiste en utilizar una de las ventajas de la planificación estratégica en comparación con la planificación común y corriente, que es monitorear y actualizar el plan realizado. Parte del éxito de

Rock Hill fue mantener en mente la misión y la identidad de la ciudad al momento de hacer los cambios correspondientes al plan.

Por otro lado, Papadakis, Lioukas y Chambers (1998) realizan una caracterización de los procesos de toma de decisiones estratégicas en empresas griegas, tanto privadas como estatales, identificando los actores relevantes en la toma de decisiones, el tipo de decisiones y sus características, y los factores que influyen en la toma de decisiones. En dicha investigación, los autores desarrollan un diagrama, que permite sistematizar, sintetizar y relacionar la información detallada anteriormente. Este diagrama se presenta como Anexo 1.

En otro estudio, Bryson y Roering (1988) siguieron las acciones de algunas unidades gubernamentales en su proceso de planificación estratégica, identificando las etapas necesarias para llevar a cabo un programa exitoso, así como los elementos con los que deben contar estos Gobiernos para iniciar una buena planificación estratégica. Estos puntos son los siguientes:

1. Un sponsor poderoso para el proceso.
2. Un líder efectivo del proceso.
3. Un equipo estratégico de planificación.
4. Tener en consideración posibles interrupciones y/o retrasos en el proceso.
5. Cierta grado de flexibilidad en cuanto a lo que constituye un plan estratégico.
6. Habilidad para pensar en coyunturas como una métrica temporal clave.
7. Disposición para construir y considerar argumentos dirigidos a diferentes criterios evaluativos.

En su trabajo, Bryson y Roering (1988) también presentan un diagrama interesante, en el que se detalla el proceso de planificación estratégica. Este diagrama se presenta en Anexos (Figura 8).

Por su parte, Kwon, Berry y Soun Jang (2014) llevaron a cabo un estudio sobre los factores que inciden en el uso (o no) de planificación estratégica en los municipios de Estados Unidos. Como parte de esta investigación, los autores recogieron los resultados de una encuesta aplicada por ellos mismos en 2005 a distintos administradores municipales del Estado de Florida, así como las respuestas de entrevistas semi estructuradas a 13 municipios de los Estados de California y Texas en 2013. Uno de los resultados más interesantes del estudio de la encuesta realizada en 2005 es la identificación de las razones por las que los municipios que no utilizaban planificación estratégica optaban por esta medida. Así, las razones más destacadas fueron:

- ✓ Falta de expertise necesaria → 20,9% (14 respuestas)
- ✓ Toma una gran cantidad de tiempo y recursos → 19,4% (13 respuestas)

- ✓ Tiene un proceso administrativo que funciona, según su opinión, mejor que la planificación estratégica → 13,4% (9 respuestas)
- ✓ No están obligados a realizar planificación estratégica → 10,4% (7 respuestas)

Así mismo, se contrastaron los resultados anteriormente descritos con los obtenidos a partir de las entrevistas realizadas por los mismos autores en 2013, en los que 9 de 13 municipios entrevistados declararon realizar planificación estratégica. A su vez, se identificaron algunos obstáculos a los que se enfrentaban estos 9 municipios a la hora de implementar los procesos de planificación estratégica. De estos, los obstáculos más destacados fueron la falta de personal y recursos, señalada por el 78% (7 de 9) de los municipios; y la falta de sistemas de evaluación adecuados para valorar el avance de las estrategias implementadas, señalada por el 56% (5 de 9) de los municipios.

Además, Kwon et al. (2014) mencionan que el uso de planificación estratégica también depende en gran medida de la relación que existe entre las autoridades electas (alcalde) y el administrador municipal. En este caso, los administradores más jóvenes y/o con poca experiencia en el cargo, tenían mayores problemas para aplicar estrategias propias e influencias más en el proceso de toma de decisiones. Aquellos administradores más experimentados, en cambio, tenían una mejor relación con las autoridades, percibiendo una mayor influencia en la toma de decisiones del municipio correspondiente, por lo que les es más fácil aplicar una planificación estratégica. Relacionado a esto, el estudio concluye que, si bien es cierto que por lo general no existen opiniones negativas sobre la planificación estratégica en los municipios, la implementación de este tipo de procesos depende más del apoyo y estímulo de las autoridades en dicho proceso, más que en la creencia sobre la utilidad de la planificación estratégica.

Por último, en Perú, Durand (2007) realizó una investigación de la gestión político – administrativa de Lima, específicamente respecto del ordenamiento territorial y la planificación urbana. Para esto, realizó una caracterización de los instrumentos de planificación urbana disponibles en distintas escalas (Departamental, Provincial y Distrital), identificando además la relación existente entre los distintos instrumentos (Respeto imperativo u Orientación facultativa) y la magnitud de uso de los instrumentos (Documento generalmente existente o Documento que pocas veces existe). El diagrama en donde se llevan a cabo estas acciones se encuentra disponible en Anexos (Figura 9).

### 3.3. Ley Orgánica de Municipalidades

En esta sección se mencionan, con más detalle, algunos puntos importantes de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 19.882), relacionados a la gestión y planificación estratégica de los municipios en Chile, así como de los funcionarios municipales correspondientes.

Primero, tal como se comentó anteriormente, en la ley se define a las municipalidades como “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”. Además, estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo.

En este contexto, se menciona que corresponderá a las municipalidades, dentro de su territorio, las siguientes funciones:

- ✓ Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- ✓ La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes.
- ✓ Disposiciones sobre transporte y tránsito, construcción y urbanización y aseo y ornato. Así como la promoción del desarrollo comunitario.

Así, para el cumplimiento de dichas funciones, las municipalidades tienen, entre otras, las siguientes atribuciones esenciales:

- ✓ Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- ✓ Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- ✓ Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.
- ✓ Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan comunal de seguridad pública. Para realizar dichas acciones, las municipalidades tendrán en consideración las observaciones efectuadas por el consejo comunal de seguridad pública y por cada uno de sus consejeros.
- ✓ Aprobar los planos de detalle de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales.
- ✓ Elaborar, aprobar, y materializar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público.

Más específicamente, la Ley plantea que la gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos:

- ✓ El plan comunal de desarrollo y sus programas.
- ✓ El plan regulador comunal.
- ✓ El presupuesto municipal anual.
- ✓ La política de recursos humanos.
- ✓ El plan comunal de seguridad pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea que será el Plan Comunal de Desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, el que contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.

Este instrumento deberá recoger estas necesidades ciudadanas en su elaboración y ejecución. Así, 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.

Esto, teniendo una vigencia mínima de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de la administración que haya sido elegida, previamente. Además, su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.

Además, en cuanto a las áreas de organización interna de las municipalidades, la Ley menciona que los municipios deberán considerar, a lo menos, las siguientes unidades: Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas y Unidad de Control. Comunas con menos de 100.000 habitantes pueden fusionar dos oficinas si lo requieren.

La Secretaría Comunal de Planificación se encarga de desempeñar funciones de asesoría del alcalde y del concejo, en materias de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales. Por lo tanto, dentro de sus funciones se encuentran:

- ✓ Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.
- ✓ Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal.
- ✓ Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, e informar sobre estas materias al concejo, a lo menos, semestralmente.
- ✓ Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales.

Además, se menciona la existencia de unidades encargadas del desarrollo comunitario y servicios, como salud, educación, entre otros. Que se encargan de asesorar al alcalde y concejo en dichas materias y de proponer y ejecutar programas relacionados al rubro.

También, se hace referencia al área de Administración y Finanzas, que, además de administrar los recursos humanos, se encarga de asesorar en términos de administración de personal. Así como de velar por la elaboración del presupuesto municipal y el control de este. Llevando contabilidad e informando respecto a las acciones realizadas trimestralmente.

Así mismo, el Administrador Municipal es el “colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio, y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal, ejerciendo las atribuciones que señale el reglamento municipal y las que le delegue el alcalde”.

Por último, el alcalde deberá “presentar, oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del concejo, el plan comunal de desarrollo, el plan comunal de seguridad pública, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos”.

### 3.4. Estudios en Chile

Para poder tener algún estudio relacionado, específicamente, a los instrumentos de planificación aplicados en Chile, es necesario revisar la literatura nacional relacionada al tema. Si bien es cierto que este tipo de prácticas es relativamente nuevo en Chile, por lo que no existen aún papers que destaquen casos de éxito en algunas municipalidades o una gran variedad de literatura respecto a los instrumentos utilizados, sí existe un estudio que intenta describir el uso de la principal herramienta utilizada por los municipios en Chile, el PLADECO.

En este contexto, Orellana et al. (2016) realizan un análisis de los contenidos correspondientes a PLADECOS de 58 diferentes comunas de Chile, pertenecientes a las 9 áreas metropolitanas del país. Este análisis fue realizado a partir de cuatro ejes distintos: participación ciudadana, planificación, accesibilidad a la información y *accountability*. Si bien es cierto que estos ejes son bastante importantes a la hora de planificar estratégicamente para cualquier organización del servicio público, es importante destacar que también se podrían haber considerado otros ejes importantes, relacionados con las buenas prácticas de la planificación estratégica mencionadas anteriormente y rescatadas de otras literaturas comparadas, como por ejemplo el involucramiento de otros *stakeholders* importantes.

Como parte del estudio, Orellana et al. (2016) destacan la conclusión de que existe una muy alta heterogeneidad en el nivel de cumplimiento de los documentos revisados, destacando que los municipios se enfocan netamente en el cumplimiento de las exigencias propuestas en la legislación, y no en utilizar el instrumento como una carta de navegación de la gestión municipal, tal y como es su propósito. Así, en la mayoría de las comunas analizadas, el nivel de cumplimiento de los compromisos establecidos en el desarrollo del PLADECOS terminó siendo inferior al 50% en todos los ejes estudiados, a excepción de accesibilidad a la información, el cual presentó el mayor nivel de cumplimiento, teniendo en cuenta de que no es difícil de cumplir, dada la tecnología disponible hoy en día para poner a disposición de la comunidad la información requerida.

Además, existe otro estudio, desarrollado por Ruz et al. (2014), que, en el marco del documento "Propuestas para Chile", proponen mejoras a la efectividad del PLADECOS como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En esta investigación, los autores realizaron encuestas online a todos los municipios del país, sobre las características del PLADECOS, sus componentes y su incorporación de la participación ciudadana y de agentes relevantes del entorno. También recolectaron información cualitativa por medio de entrevistas a 18 informantes claves en municipios seleccionados. Y, por último, analizaron el contenido de treinta PLADECOS disponibles en internet.

Como parte de los resultados de su estudio, Ruz et al. (2014) destacan que 3 de cada 10 municipios no cuentan con su PLADECOS vigente, a pesar de ser una exigencia legal, pero que, por lo general, estos instrumentos comprenden los elementos fundamentales del diagnóstico comunal (como sociodemográfico, social o económico) y componentes estratégicos (como visión, misión o lineamientos estratégicos). Otro resultado interesante es que la mitad de los municipios (49,2%) considera que no existe una conexión entre el PLADECOS y el presupuesto municipal. A su vez, 46,2% de los municipios considera que el PLADECOS es solo una referencia general, pero el presupuesto sigue su propia lógica. Sólo un 4,7% de los municipios considera el PLADECOS como una guía para la formulación del presupuesto por medio de indicadores presupuestarios. Lo anterior indica que la relevancia del PLADECOS para la gestión municipal efectiva es relativamente baja, por lo menos en este ámbito.

En relación a lo anterior, Ruz et al. (2014) muestran una baja relación entre el PLADECOS y los planes de salud y educación, siendo un 22,1% y 19,7% los municipios que identifican una relación entre estos planes, respectivamente. Además, se observa un muy bajo porcentaje de municipios que otorga información pública por medio de su página web respecto del grado de cumplimiento del PLADECOS (13,6%) y las metas que busca obtener (18,6%). Por último, de las entrevistas realizadas, se concluyó que la

elaboración e implementación del PLADECO es sólo una formalidad para cumplir con la ley por parte de algunos municipios. Además, no existe claridad sobre cómo implementar el PLADECO y tampoco hay equipos constituidos que se dediquen a monitorear el avance de este.

## CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA

Para la realización de este proyecto, se hará una adaptación del diagrama presentado en la Figura 2 (explicado más adelante), añadiendo también algunos matices de otros diagramas presentados en la literatura detallada en la sección 3.3. Lo anterior, teniendo en cuenta la metodología de Causal Process Tracing, presentada en la sección 4.1.

### 4.1. Diseño de estudio de casos para N pequeño

En el libro “Designing Case Studies, Explanatory Approaches in Small-N Research”, Blatter y Haverland (2012) plantean tres tipos de investigación que se pueden realizar para hacer inferencias causales sobre casos de estudio, considerando un N pequeño. Estas tres metodologías son el análisis de covarianza (COV), Causal process tracing (CPT), y Análisis de congruencia (CON).

Las características de cada uno de los métodos mencionados anteriormente se muestran en la Tabla 3, presentada en Anexos. Considerando la sección de la tabla en la que se identifica el tipo de pregunta y objetivo al que responde cada metodología, se puede concluir que es de particular interés para este estudio el **Causal process tracing**, que tiene una alta afinidad con investigaciones centradas en la variable dependiente, es decir, en el fenómeno a explicar, específicamente se usa este método cuando se quiere estudiar la combinación e interacción de factores causales en un proceso que llevan a un resultado específico, y no sólo si es que este factor hace o no alguna diferencia o importa para dicho resultado, sino que cómo es que influye en el mismo.

El Causal Process Tracing es definido por Bennett y Checkel (2015) como “el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso, con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso”. De acuerdo con la definición anterior, esta metodología presenta a su vez dos métodos, que han sido separados por la mayoría de la literatura que estudia el tema. Estos son el método inductivo, asociado a la generación de hipótesis, partiendo desde la evidencia empírica para avanzar hacia la teoría; y el método deductivo, asociado al testeo de estas, iniciando la investigación desde la teoría para avanzar hacia la práctica.

Bril-Mascarenhas, Maillet, y Mayaux (2017), en cambio, sostienen que el *process tracing* se compone de elementos fundamentales: la entrada y posteriores momentos, que representan el inicio y las distintas etapas de la investigación. Respecto a esto, se postula que ambos pueden tener carácter inductivo o deductivo. Así, se menciona también que, luego de distintas iteraciones entre *momentos* inductivos y deductivos, es que el proceso de investigación converge en una explicación del fenómeno estudiado.

Una vez identificada la existencia de entrada y *momentos* como etapas de la investigación, es necesario identificar cuándo corresponde el uso de un método inductivo o deductivo para cada etapa. En particular, el método a usar en la entrada a la investigación dependerá del estado de la literatura sobre el fenómeno y el caso a estudiar. Así, correspondería una entrada inductiva en el caso de que exista poco conocimiento sobre el acontecimiento de interés. En este caso, se estudiarían primero los hechos, con el objetivo de construir una “primera narración no causalizada, aunque guiada por intuiciones teóricas”. Una entrada deductiva, en cambio, comienza por una “reconstrucción y la prueba de las hipótesis”, debido a que se entiende que existen nociones previas al proyecto de investigación. Estas hipótesis nacen ciertamente desde la literatura disponible y una observación empírica.

De todas formas, Bril-Mascarenhas et al. (2017) mencionan que todo proyecto investigativo enfocado en la metodología de *process tracing* cuenta con momentos predominantemente deductivos, “fundados sobre las implicancias observables de las hipótesis formuladas”. Así, se busca deducir implicancias empíricas de un mecanismo, para luego verificar si efectivamente se observan en la práctica. Luego de este momento deductivo, seguiría un momento inductivo, que contempla una elaboración teórica a partir de lo observado empíricamente, ajustando así las hipótesis iniciales en cada proceso de iteración. A su vez, se menciona que la investigación debería terminar cuando se cumplan dos condiciones:

- ✓ Cuando el investigador estima haber alcanzado el punto de saturación, que se refiere a que cree que existe una baja posibilidad de obtener mayor información relevante en caso de seguir con el trabajo investigativo.
- ✓ Validación por pares, que se puede alcanzar en distintas instancias, como comité de tesis, árbitros de revistas, entre otros. Esto según el contexto en el que se desarrolle la investigación.

Finalmente, en la Figura 1 se muestra un marco de trabajo para poner en práctica un proyecto de investigación predominado por el método de *causal process tracing*. En este se puede identificar la alternancia entre momentos de carácter inductivo y deductivo, con el objetivo final de explicar el resultado de interés. Lo anterior, independiente del tipo de entrada con que se inicie el proceso investigativo.

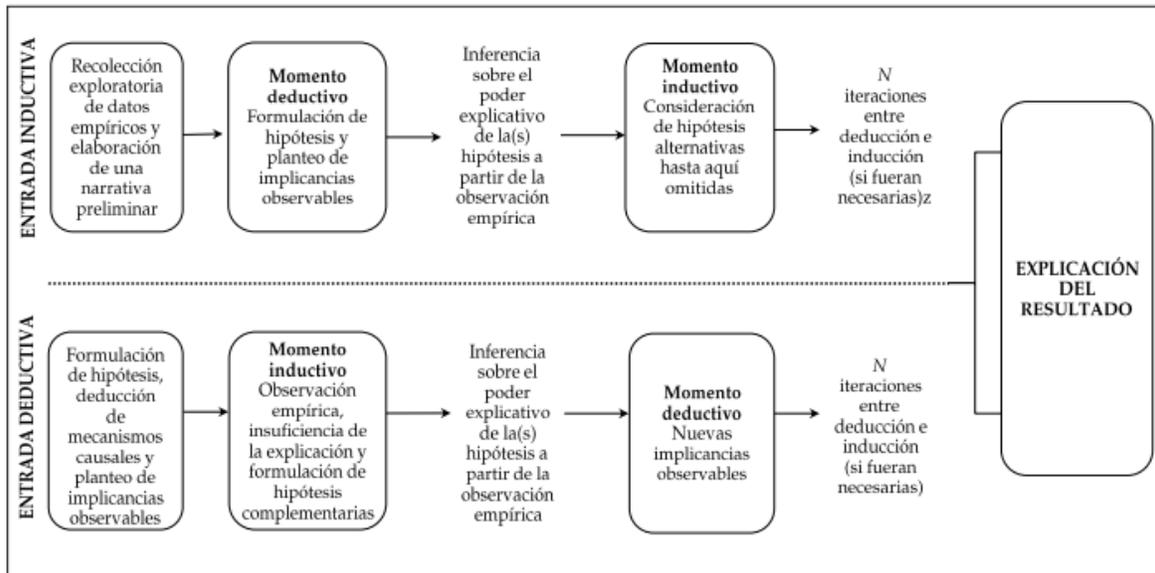


Figura 1: Marco de trabajo para el método de Causal Process Tracing. Fuente: Process Tracing. Inducción, Deducción e Inferencia Causal

Es así como la interacción entre la generación de hipótesis a partir implicancias observables, y las evidencias que puedan respaldarlas o refutarlas, aumenta la admisibilidad del relato final obtenido a partir de *process tracing*.

#### 4.1.1. Selección de casos

Según Blatter y Haverland (2012), para que un caso sea seleccionado como parte de una investigación llevada a cabo por Causal Process Tracing, debe ser **accesible**, con el objetivo de poder identificar el tipo de información empírica necesaria para realizar inferencias causales convincentes. Además, mencionan que si es que se quiere saber si un factor que ha sido considerado como necesario para un resultado, aplica para otra población de casos además de la estudiada, entonces se debe complementar el estudio del “caso exitoso” con otros casos, llamados “casos posibles”, en los que se cuenta con casi todos los factores causales, pero no con el resultado final.

Es también importante considerar que, si bien es cierto, es conveniente seleccionar más de un caso, no existe una necesidad metodológica para obtener inferencias causales. Existe un *trade-off* al seleccionar un mayor número de casos a estudiar, ya que la idea es indagar en un caso individual para obtener evidencia convincente que permita concluir de mejor manera.

#### **4.1.2. Recolección de información empírica**

Blatter y Haverland (2012) aclaran que, como todo proyecto investigativo, la búsqueda de información comienza con la revisión de literatura relevante, ya sea académica o no. Así mismo, se postula que el método de *causal process tracing* demanda un estudio literario más basado en casos prácticos que teóricos, ya que esta revisión permite al investigador tener una idea previa de algunos potenciales factores que influyan en el fenómeno de interés. Todo esto, y tal como se mencionó anteriormente, en el caso de que esta información esté disponible y que sea un fenómeno estudiado, anteriormente, en cuyo caso se opta por una entrada a la investigación de tipo deductiva.

Además, aquellos investigadores que estén principalmente interesados en la configuración causal de factores macroestructurales se deben concentrar en la selección de información que permita narrar el desarrollo histórico de estos factores. Esto, analizando estadísticas relevantes, así como documentos y declaraciones de organizaciones y actores que formen parte del proceso.

Asimismo, aquellos interesados en rastrear mecanismos causales deben recolectar información que revele la percepción y motivación de los distintos actores relevantes en el proceso, ya sea de manera individual, colectiva o corporativa. Para esto, se puede investigar mediante la lectura de biografías y otros documentos similares, así como llevando a cabo distintas entrevistas narrativas.

#### **4.1.3. Realizando inferencias causales para los casos en estudio**

Si bien es cierto que la gran mayoría de los casos, la metodología de *causal process tracing* se ocupa como un complemento, y una forma de explorar más a fondo los resultados obtenidos a partir de un método más cuantitativo (como el análisis de covarianza), también es cierto que el uso de “observaciones causales de proceso” permite, a diferencia de otros métodos de investigación cualitativa, identificar inferencias causales sin la necesidad de comparar entre casos.

En esta metodología, la información relacionada a las condiciones iniciales del estudio, así como los resultados identificados, son usados para llegar a una narración que incluya el orden temporal entre las condiciones o factores

causales y los efectos que estos tienen, o el resultado que se está estudiando. En este contexto, se usan los términos “condiciones causales”, “configuraciones causales”, y “mecanismos causales”, en lugar de variables.

Además, se pueden ver tres resultados posibles a partir de la recolección de información, que permiten crear inferencias causales. Estos son: el relato temporal, “*smoking guns*”, y las confesiones.

El relato temporal permite presentar el desarrollo de posibles condiciones causales en una forma narrativa, de una forma más macro, relacionado a factores estructurales como percepciones y motivaciones de los distintos actores involucrados. El objetivo principal de este relato es diferenciar las secuencias del proceso completo, así como identificar los momentos críticos que dan forma al mismo.

Además, se busca recolectar evidencia empírica que permita identificar un factor causal (o una combinación de estos), que haya hecho que el proceso estudiado haya cambiado de una etapa a otra, permitiendo el desarrollo del mismo dentro de la organización. Esto es lo que se conoce como “*smoking gun*”, y se puede encontrar analizando una amplia red de observaciones que muestren la relación temporal y espacial de las causas y efectos de este proceso.

Por último, se quiere también rescatar distintos *insights* de carácter más profundo relacionados a los distintos actores involucrados, y que hayan influido en el fenómeno de interés. Estos descubrimientos están relacionados a las percepciones y motivaciones de estos actores. Así, este tipo de observaciones se denominan “confesiones”.

## 4.2. Priorización de instrumentos

Ante la gran cantidad de instrumentos y actores involucrados en los procesos de planificación y gestión de los municipios, se hace imposible analizar en profundidad cada uno de los instrumentos asociados a estos procesos. Teniendo esto en consideración, es necesario seleccionar una muestra de instrumentos a estudiar.

Para una primera selección de instrumentos, se tomaron en cuenta tres aristas: La relevancia de los instrumentos enlistados, el grado de estrategia que conllevan estas herramientas, y la discrecionalidad de los mismos, es decir, qué tan normado está su uso, debido a que, si un instrumento está constantemente fiscalizado por parte de otras autoridades, la probabilidad de que se esté usando es alta, por lo que no se pueden rescatar factores distintivos de uso a partir de su estudio.

Primero, se descartaron algunos instrumentos que no contaban con ciertas características descritas en la sección 4.1, donde se mencionan rasgos diferenciadores de la Planificación Tradicional y la Planificación Estratégica. Específicamente, se consideró para esta etapa sólo aquellas herramientas que cumplieran con los criterios que, según la tabla 2, constituyen un instrumento de Planificación Estratégica. Considerando esto, se eliminaron de la muestra de instrumentos a analizar aquellas herramientas de gestión más localizadas en ciertas áreas municipales, como lo son la educación, la salud, la informática o incluso la urbanización.

Una mención aparte merece el Plan Regulador Comunal, ya que, si bien es cierto que es uno de los instrumentos de planificación más importantes, es también cierto que no cabe ninguna duda de que esta herramienta es efectivamente utilizada por las municipalidades, debido a que está altamente normada y es necesaria para el desarrollo urbano de las distintas comunas, en tanto se hace necesario para la realización de cualquier proyecto inmobiliario, sea público o privado, por lo que se pierde el interés en el estudio de dicho instrumento. Es decir, solo se consideraron los instrumentos de planificación transversales dentro de las municipalidades, y que tuvieran impacto a través de toda la organización, independiente del área.

Así, los instrumentos a considerar como parte de esta etapa de entrevistas fueron los siguientes:

- ✓ PLADECO.
- ✓ Presupuesto municipal anual.
- ✓ Plan anual de compras.
- ✓ Plan de seguridad comunal.
- ✓ Política de RRHH.

De las herramientas de planificación mencionadas, anteriormente, son exigidos por el Gobierno Central, tanto el Plan Anual de Compras, el cual es obligatorio para cada municipio, siendo requerido por Chile Compra, como los demás, formando parte de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Ahora, si bien son exigidos por ley, no existe una única metodología para su elaboración, y su uso tampoco es fiscalizado por actores centrales, si no que cada municipio es el encargado de auto fiscalizar la elaboración y desarrollo de estos planes, por lo que la no realización de estos instrumentos no tiene ninguna consecuencia para los municipios (salvo las consecuencias políticas que pueda traer el publicar a la comunidad proyectos o inversiones que no se realizarán finalmente). Debido a esto, es importante analizar cómo se utiliza en cada institución y qué es lo que hace que se utilice de cierta manera.

### 4.3. Revisión de literatura (Entrada deductiva)

Tal y como se explicita en la sección 3.5, existen dos estudios realizados, previamente, en Chile, que pretenden analizar el uso de un instrumento de planificación estratégica en los municipios, en este caso ambos estudios se enfocan sólo en el PLADECO, pero, ya que en la teoría esta es la herramienta principal (incluso mencionado en la Ley Orgánica de Municipalidades) en términos de planificación estratégica, se puede crear una hipótesis que abarque a otros instrumentos, sobre los cuales los municipios puedan adoptar una disposición similar.

En la misma sección 3.5, se menciona el resultado de los estudios analizados, de los cuales se puede destacar que Orellana et al. (2016) plantean que los municipios se enfocan, netamente, en el cumplimiento de las exigencias propuestas en la legislación, mas no se preocupan de utilizar el instrumento como una carta de navegación de la gestión municipal, como es su propósito.

Así mismo, Ruz et al. (2014) plantean, como una de sus principales conclusiones, en base a las entrevistas realizadas como parte de la investigación, que, para algunos municipios, la elaboración e implementación del PLADECO es sólo una formalidad para cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades. Y que, además, no existe claridad sobre cómo implementar el PLADECO, ni hay equipos constituidos que se dediquen a monitorear el avance de este.

### 4.4. Entrevistas (Momentos inductivos)

La siguiente etapa de la investigación se llevó a cabo mediante la realización de entrevistas semi estructuradas a trabajadores de la municipalidad, cuya función (o parte de ella) sea la gestión y la toma de decisiones estratégicas en los municipios. Se seleccionaron estos cargos municipales con el objetivo de identificar distintos *insights* y patrones sobre el uso de los instrumentos de gestión y planificación dentro de los municipios, y de esta forma testear y reformular, de una manera iterativa la hipótesis planteada en la sección anterior.

Finalmente, identificando a los cargos que mejor se ajustan a la descripción anterior, se decidió formar una muestra consistente en los siguientes funcionarios:

- ✓ Administradores municipales.
- ✓ Secretarios municipales.
- ✓ Secretarios de planificación municipal.

Se seleccionó una muestra accesible, por conveniencia. Para obtener una mayor representatividad de los municipios entrevistados, se utilizará la clusterización de municipios que utiliza la SUBDERE para distribuir anualmente el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE] , 2018).

La categorización de municipios hecha por la SUBDERE divide las comunas de Chile en 5 grupos, diferenciados según tamaño de la comuna y nivel de desarrollo de esta. Debido a que el muestreo para esta primera etapa se realizó por conveniencia, sólo se seleccionaron municipios pertenecientes a la Región Metropolitana. Las 52 comunas que conforman dicha región se clasifican según se muestra en la Tabla 4, donde se puede ver que la mayor concentración se encuentra en el Grupo 1, es decir, comunas urbanas con un mayor grado de desarrollo.

<b>Grupo</b>	<b>Cantidad de municipalidades de la Región Metropolitana</b>
Grupo 1: Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo.	34
Grupo 2: Comunas Mayores, con Desarrollo Medio.	7
Grupo 3: Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio.	1
Grupo 4: Comunas Semi Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio.	8
Grupo 5: Comunas Semi Urbanas y Rurales con Bajo Desarrollo.	2

Tabla 4: Cantidad de municipalidades de la Región Metropolitana por tipo de comuna. Fuente: Elaboración propia, a partir de categorización hecha por SUBDERE.

Considerando lo anterior, se decide entrevistar a representantes de una municipalidad de cada uno de los grupos definidos en la caracterización mencionada, exceptuando por el Grupo 1, de los cuales se decide entrevistar a tres municipios, debido a que en este grupo se presenta la mayor concentración de instituciones. El listado de municipios a entrevistar, según el tipo de comuna, se presenta en la Tabla 5.

<b>Grupo</b>	<b>Municipios a entrevistar</b>
Grupo 1: Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo.	Comuna A Comuna B Comuna F
Grupo 2: Comunas Mayores, con Desarrollo Medio.	Comuna G
Grupo 3: Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio.	Comuna C
Grupo 4: Comunas Semi Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio.	Comuna D
Grupo 5: Comunas Semi Urbanas y Rurales con Bajo Desarrollo.	Comuna E

Tabla 5: Municipios a entrevistar según tipo de comuna. Fuente: Elaboración propia.

La etapa de entrevistas se puede identificar como un momento inductivo dentro del método de *causal process tracing*, en la que se busca generar una observación empírica, que permita explicar de mejor manera el fenómeno estudiado. En este contexto, las entrevistas se hicieron con ciertos intervalos de separación entre ellas, con el fin de analizar las respuestas de los actores ya entrevistados, y mejorar de esta manera las preguntas a realizar, e identificar nuevos temas a abordar en futuras entrevistas. De esta manera, se puede ir reformulando la hipótesis planteada con anterioridad, e ir iterando entre los *momentos* inductivos y deductivos.

Además, es importante destacar que se consultó sobre el modo de uso que tiene cada instrumento en la municipalidad en cuestión, para posteriormente ir ahondando en la utilidad que tiene cada herramienta para la gestión correspondiente, e identificar los factores que influyen en el uso (o no) de cada instrumento como parte de la planificación y gestión de la institución.

Para llevar a cabo las entrevistas semi estructuradas, se considera una pauta con ciertas preguntas a realizar, que a su vez están relacionadas a los temas que se busca tratar, buscando abrir una conversación más amplia respecto del uso de los distintos instrumentos de planificación. Finalmente, la información obtenida a partir de estas preguntas sirve para caracterizar la utilización de las herramientas de planificación en los municipios. La pauta mencionada, anteriormente, se presenta a continuación:

De la siguiente lista (se presenta la lista de instrumentos de planificación a estudiar: Pladeco, Presupuesto Municipal Anual, Política de RRHH, Plan de Seguridad Comunal, Plan Anual de Compras), ¿Qué instrumentos de planificación utiliza usted como parte de sus funciones de gestión?

- ✓ ¿Con qué frecuencia utiliza aquellos instrumentos seleccionados?
- ✓ ¿Qué tan relevante cree que son dichos instrumentos en sus gestiones?, ¿Por qué?

- ✓ ¿Cómo utiliza estas herramientas en sus prácticas de gestión y planificación?, ¿Qué influye en que el uso del instrumento sea de esta manera?
- ✓ ¿Qué otros directivos forman parte de la elaboración de estos instrumentos?
- ✓ ¿Qué crees que se puede mejorar de cada instrumento?
- ✓ Para cerrar, ¿qué instrumentos cree que son necesarios en el Municipio y hoy no están formalizados o no se usan?

#### **4.4.1. Tratamiento de datos de entrevistas**

Las respuestas de las distintas entrevistas semiestructuradas fueron registradas mediante apuntes de las ideas más importantes, grabando también la conversación para poder contrastarlas, posteriormente, con las notas y agregar algunas ideas nuevas.

Luego, se hizo un intento de estructurar y resumir las respuestas de cada entrevistado mediante una matriz temática (tabla 14,15 y 16 en Anexos), en la que se destacan las ideas más relevantes de cada funcionario municipal, dividida por temática e instrumento del cual se está hablando. Con la ayuda de esta matriz temática, se buscaron patrones entre (e intra) municipios para cada instrumento. Así, las respuestas en las que distintos funcionarios, ya sea de la misma municipalidad o de distintas comunas, coincidieran, se pueden comenzar a identificar como posibles razones de éxito o fracaso de los instrumentos de planificación estratégica en los distintos municipios estudiados.

#### **4.5. Búsqueda de datos en fuentes externas (Momento deductivo)**

Una vez identificados posibles factores que inciden en la utilización de los instrumentos de planificación estratégica por parte de los municipios, se hizo una búsqueda de información en distintas fuentes disponibles con datos estadísticos a nivel comunal, que permitan respaldar las aseveraciones hechas en la etapa de entrevistas. De este modo, si, por ejemplo, un factor de uso para la utilización del Plan de Seguridad Comunal es el nivel de delincuencia de la comuna correspondiente, se buscarán datos del Gobierno Central en los que se identifiquen los niveles de delincuencia por comuna, para comparar este dato en las comunas entrevistadas y analizar si es que, efectivamente, existe alguna relación entre el nivel de delincuencia de la comuna y la utilización del instrumento mencionado en dicha comuna. Este proceso se buscará llevar a cabo con los distintos instrumentos y los factores de uso más importantes y medibles de este.

#### 4.6. Propuestas de mejora

Luego de haber completado las etapas de trabajo mencionadas, anteriormente, habiendo caracterizado y esquematizado el uso de instrumentos de planificación y gestión municipal, se elabora una serie de propuestas de mejora, que permitan generar un progreso en cuanto a las condiciones actuales.

Lo anterior, se llevará a cabo contrastando dichas condiciones con las planteadas en la literatura estudiada en el Capítulo 3. Mediante esta comparación, se pueden proponer cambios en las prácticas actuales, para transformarlas, en prácticas que, en la teoría, deberían incentivar el uso de las distintas herramientas de planificación y gestión por parte de los funcionarios correspondientes, así como cambios en el planteamiento de los instrumentos, desde su utilidad, hasta su diseño.

#### 4.7. Alcances y resultados esperados

Como se dijo anteriormente, para la primera etapa de entrevistas se utilizó una muestra accesible por conveniencia, utilizando solo municipios de la Región Metropolitana, por lo que no se busca obtener resultados concluyentes y representativos, sino más bien, tal y como se comentó, buscar *insights* y patrones de uso para ser estudiados más detalladamente en la segunda etapa de entrevistas.

Así mismo, se debe mencionar que lo que se busca como resultado final de esta segunda etapa de entrevistas es una caracterización del uso de los instrumentos de gestión y planificación en los municipios, intentando identificar a los actores asociados al uso de los distintos instrumentos; las razones que llevan (o no) a la utilización de estos; y los factores que inciden en que se usen (o no) estas herramientas como parte de las funciones de gestión y planificación.

Estos factores de uso son posibles mecanismos causales identificados según la metodología de *causal process tracing*, es decir, para poder identificar los factores de uso, se hacen inferencias causales respecto de acciones y prácticas que hacen que sea más o menos efectivo el uso de los distintos instrumentos de planificación en las municipalidades.

Considerando lo anterior, no se considera como parte de este trabajo la obtención de resultados cuantitativos concluyentes, respecto al uso de los instrumentos de planificación en los municipios, si no que se busca como resultado una caracterización cualitativa a partir de las entrevistas realizadas. Y si bien es cierto que se utilizarán datos cuantitativos para apoyar los resultados más importantes encontrados en dichas entrevistas, estos no son el foco del trabajo.

Por último, como se ha mencionado, anteriormente, el resultado final de este trabajo será una caracterización similar a la presente en la Figura 2, que permita analizar, de manera intuitiva y esquematizada, el uso de las herramientas de planificación en los municipios. Esta caracterización servirá como insumo para una encuesta que realizará el CSP a nivel nacional sobre distintas aristas de la gestión municipal, dentro de las cuales se abarca el tema tratado en este estudio.

Como una segunda parte de los resultados, se espera redactar una serie de propuestas de mejora, que permita incentivar el uso de las herramientas mencionadas. Ahora, se debe mencionar que estas propuestas no consideran el rediseño de los instrumentos, ni un cambio en su utilidad u objetivos, sino más bien consisten en cambios de las prácticas de uso por parte de los funcionarios, que estimulen la utilización de herramientas formales de planificación.

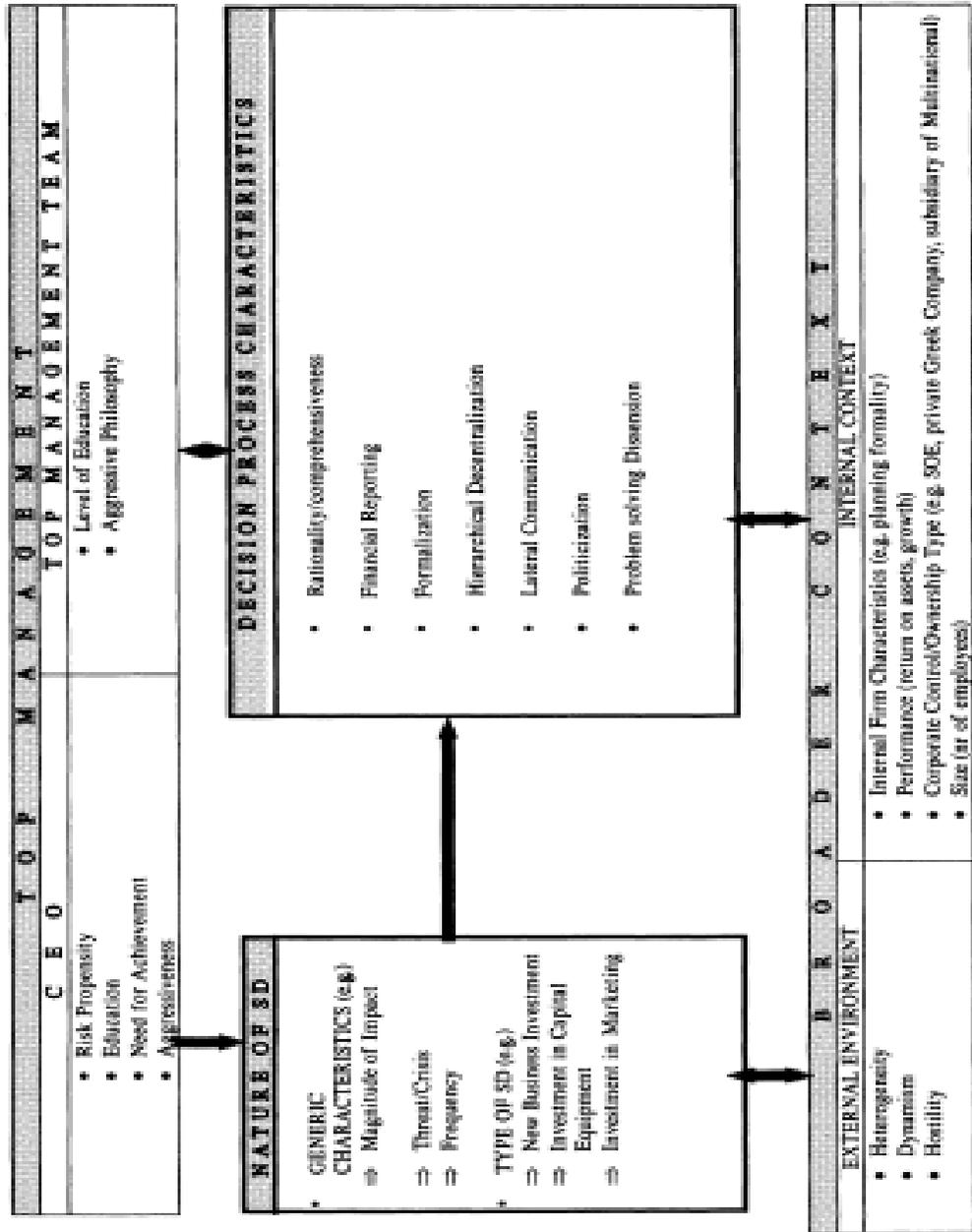


Figura 2: Factores que influyen los procesos de decisión estratégico

## **CAPÍTULO 5: RESULTADOS**

### **5.1. Hipótesis/supuestos de entrada y posibles implicancias observables**

Considerando el resultado de los estudios mencionados, tanto en la sección 3.5. como en la sección 4.2., se puede plantear un primer supuesto de entrada a la presente investigación, que consiste en que es una práctica común en los municipios chilenos elaborar los instrumentos de planificación con el mero objetivo de cumplir con las exigencias que se les hacen llegar por parte del Gobierno Central, mas no como una forma de planificación efectiva, con sistemas de control de gestión asociados, que permitan monitorear el real avance de lo planificado en un comienzo.

Lo anterior puede tener distintas implicancias, que puedan terminar perjudicando de diferentes formas a los municipios involucrados. Principalmente, la falta de uso real de los instrumentos de planificación, claramente, implica un menor nivel de programación, lo que se traduce en procesos y proyectos llevados a cabo sin estar optimizados, lo que a su vez implica mayores costos para el municipio, así como horas importantes de retrabajo para los funcionarios de la institución.

### **5.2. Entrevistas semiestructuradas**

Finalmente, en esta primera etapa se efectuaron 12 entrevistas. Los detalles de estas, en cuanto a fechas, nombres y cargos de los entrevistados y la municipalidad a la que pertenecen, se presentan en la Tabla 6. Por temas de confidencialidad de los actores involucrados en las distintas entrevistas, se reemplazó el nombre de los municipios y funcionarios por nombres genéricos que resguardaran la privacidad de los individuos. Vale la pena destacar que, finalmente, no se pudo entrevistar a alguna de las municipalidades del Grupo 2 de la muestra establecida, debido a que no se logró agendar un horario que le acomodara a los entrevistados, especialmente, debido al momento del año en que se concretaron las tandas de entrevistas.

<b>Fecha</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Comuna</b>
24 de octubre	Administrador municipal A	Administrador municipal	Comuna A
24 de octubre	Secretario municipal A	Secretario municipal	Comuna A
29 de octubre	Secpla B	Secpla	Comuna B
30 de octubre	Administrador municipal C	Administrador municipal	Comuna C
30 de octubre	Secpla A	Secpla	Comuna A
31 de octubre	Secretario municipal D	Secretario municipal	Comuna D
5 de noviembre	Administrador municipal B	Administrador municipal	Comuna B
20 de noviembre	Administrador municipal E	Administrador municipal	Comuna E
20 de noviembre	Secpla E	Secpla	Comuna E
22 de noviembre	Administrador municipal F	Administrador municipal	Comuna F
22 de noviembre	Secpla F	Secpla	Comuna F
30 de noviembre	Secpla D	Secpla	Comuna D

Tabla 6: Entrevistas exploratorias realizadas

### 5.3. Resultados de las entrevistas

Parte de la caracterización a realizar es la identificación de los **principales** actores, involucrados, en el desarrollo y cumplimiento de cada uno de los instrumentos mencionados, anteriormente. Esta información se detalla en la Tabla 7.

Además, es importante destacar que, si bien es cierto en un comienzo se consideró una muestra de tres actores, se decidió descartar a los Secretarios Municipales, debido a que cumplen otras funciones dentro de los municipios, que no son realmente relevantes para el tema a estudiar como parte de estas entrevistas. Además, se identificaron otros actores que sí se consideran relevantes para el desarrollo de los instrumentos mencionados.

<b>Instrumento</b>	<b>Actores involucrados</b>
PLADECO	Secpla Administrador municipal Alcalde
Presupuesto municipal anual	Administrador municipal Alcalde Secpla Asesor financiero (en caso de que aplique)
Plan anual de compras	Finanzas Unidad de Control
Política de RRHH	Dirección o Depto. de RRHH (puede depender de DAF) Administrador municipal
Plan de seguridad comunal	Dideco Alcalde Concejo Comunal de Seguridad Pública

Tabla 7: Actores involucrados en el desarrollo y cumplimiento de los instrumentos de planificación.

Vale la pena destacar que lo anterior varía según el tamaño del municipio en cuestión, ya que el nivel de segregación de funciones en distintos departamentos, varía según la clasificación a la que pertenezca la municipalidad.

Las respuestas de los directivos entrevistados se encuentran resumidas en las matrices temáticas presentadas como Tablas 14, 15 y 16, en Anexos. A partir de estas respuestas, se llevó a cabo una tabla resumen, que permite identificar las respuestas más importantes y recurrentes para cada instrumento y pregunta. Esta información se presenta en las Tablas 8 y 9.

	¿Para qué se usa?	¿Cómo se usa?
PLADECO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de lineamientos estratégicos y de inversión.</li> <li>Aterrizaje de las tareas municipales.</li> <li>Observación de los deseos de la comunidad a largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Declarar las intenciones de la administración y las demandas ciudadanas.</li> <li>Se utiliza anualmente para ajustar presupuesto a lo indicado en Pladeco.</li> </ul>
Presupuesto Municipal Anual	Definir estructuras de ingresos y gastos que tendrá el municipio en el siguiente año administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>En municipios más grandes, se consolida un presupuesto detallado por áreas. Reuniones periódicas de avance.</li> <li>En municipios pequeños, la mayoría de ingresos vienen dados por el Fondo Común Municipal y la mayoría de gastos son fijos, por lo que deja de ser un instrumento de gestión constante.</li> </ul>
Plan Anual de Compras	Planificación de compras de las distintas áreas de la municipalidad para el año siguiente	En caso de utilizarlo, municipios más grandes lo usan para compras más grandes y complejas, y los más pequeños, sólo para compras menores, como artículos de oficina. Otros municipios sólo declaran las transacciones del año anterior por cumplir con el requisito del instrumento.
Política RRHH	Definir lineamientos sobre el bienestar del funcionario, a nivel de beneficios, salarios y capacitaciones, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se declaran intenciones y objetivos a trabajar en cuanto a personal del municipio. Por lo general, no se operativiza lo tratado en el instrumento, es más bien declarativo.</li> <li>En municipios más pequeños es complicado implementarlo, ya que el presupuesto propio inferior restringe mucho los</li> </ul>

		posibles beneficios y capacitaciones.
Plan de Seguridad Comunal	Fijar orientaciones y medidas que la municipalidad disponga con el fin de mejorar la seguridad a nivel comunal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dideco lleva a cabo levantamiento de información desde la comunidad</li> <li>• En las comunas donde funciona, se fijan metas y objetivos, con indicadores asociados y se reúnen, al menos, mensualmente los actores involucrados para evaluar avances.</li> <li>• En comunas más pequeñas, donde la seguridad no es un problema prioritario, no se toma mucho en cuenta y es más complicado el levantamiento de información.</li> </ul>

Tabla 8: Razones y modos de uso de los instrumentos de planificación municipal.

Factores que influyen en el uso del instrumento	
PLADECO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo, tamaño y nivel de recursos del municipio.</li> <li>• Período de la administración de turno.</li> <li>• Expectativas y participación de la comunidad.</li> <li>• Existencia de un sistema de control de gestión asociado.</li> <li>• Involucramiento de las demás áreas.</li> <li>• Prioridades de autoridades del municipio.</li> <li>• Duración de la planificación.</li> <li>• Cantidad y calidad de profesionales en áreas involucradas.</li> </ul>
Presupuesto Municipal Anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveles y formas de ingreso y gastos.</li> <li>• Calificación del personal.</li> <li>• Coordinación entre áreas, capacidad de centralizar los requerimientos, y a la vez, de detallar por área ejecutora.</li> </ul>
Plan Anual de Compras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de compras.</li> <li>• Nivel de contingencia de la comuna.</li> <li>• Presupuesto propio de la comuna.</li> <li>• Cultura organizacional sobre la planificación de compras.</li> <li>• Planificación presupuestaria y asociación a esta.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de una unidad centralizada dedicada a consolidar necesidades de distintas áreas.</li> <li>• Cantidad y calidad de profesionales en el área.</li> </ul>
Política RRHH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricción presupuestaria.</li> <li>• Existencia de Dirección de RRHH o empoderamiento del Departamento.</li> <li>• Reconocimiento de buenas prácticas (y puntos tratados en la política) al interior de la organización.</li> <li>• Asociación de metas e indicadores.</li> <li>• Importancia dada a personas por parte de autoridades principales.</li> </ul>
Plan de Seguridad Comunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de seguridad y delincuencia en la comuna.</li> <li>• Percepción de seguridad de la comunidad.</li> <li>• Tamaño y nivel de recursos del municipio.</li> <li>• Guía de elaboración y asignación de recursos por parte de Subsecretaría.</li> <li>• Recorte de presupuesto para Seguridad Ciudadana por parte de Dipres.</li> <li>• Prioridades de autoridades del municipio.</li> <li>• Existencia y funcionamiento de Consejo de Seguridad.</li> </ul>

Tabla 9: Factores de uso de los instrumentos de planificación.

A su vez, para detallar más la información correspondiente a cada instrumento, se exponen las Figuras 3, 4, 5, 6 y 7, en donde se presentan, de manera esquematizada, los principales hallazgos sobre el uso de cada uno de los instrumentos de planificación estudiados. Detallando cuál es la utilidad que se le da a cada instrumento en un municipio, cómo se usa dicha herramienta, cuáles son los actores involucrados en su elaboración y utilización, y cuáles son los factores que influyen en que se utilice (o no), efectivamente, como una herramienta de planificación y gestión. Así como ciertas características que los directivos entrevistados creen que corresponden al instrumento respectivo.

Es importante destacar que se consideró como factor externo, aquellas características del municipio que vienen dadas, es decir, que no se pueden cambiar por medio de la gestión al interior de la institución. Y factor interno, aquellas que sí son posibles de mejorar a través de una mejor gestión.

### 5.3.1 Plan de Seguridad Comunal

En particular, en la Figura 3 se presenta el esquema realizado para el Plan de Seguridad Comunal. A continuación, se destacan algunos de los resultados más importantes, profundizando al respecto.

Este instrumento se utiliza, según la opinión de los mismos directivos entrevistados, para fijar ciertas orientaciones y medidas que disponga la municipalidad (y los demás actores involucrados en seguridad pública), para mejorar la seguridad a nivel comunal.

Es importante destacar que, de los instrumentos analizados, el Plan de Seguridad Comunal es uno de los más utilizados, según los actores municipales entrevistados. Mencionando además que, en aquellos municipios en los que está presente, se actualiza y monitorea constantemente.

Así mismo, se puede observar una diferenciación importante en el modo de uso del instrumento, es decir, con qué grado de intensidad se utiliza y monitorean los avances del plan. Esto depende, **principalmente**, de los niveles de delincuencia presente en la comuna, lo cual también está influenciado, en cierto sentido, por el tamaño de la comuna.

En este sentido, se observó, a través de los comentarios de los actores entrevistados, que las comunas más pequeñas no consideran la seguridad como un problema prioritario, debido a que los niveles de delincuencia son más bien bajos, por lo que la percepción de la seguridad por parte de los vecinos de la comuna tiende a ser más positiva. Relacionado a esto, dichas comunas, tienen problemas con el levantamiento de la información necesario para construir sus planes de seguridad, debido a que existen muy pocos datos relacionados a delitos dentro de la comuna, lo cual se debe, principalmente, a dos situaciones: la cantidad de delitos, por lo general, es bajo y los niveles de denuncia de aquellos delitos que sí se cometen, son bajos, ya que, al ser una comuna con una población baja, la probabilidad de conocer a aquella persona que comete el delito es mayor, por lo cual no se denuncia, e incluso, se intenta arreglar la situación por cuenta propia.

Muy relacionado a lo anterior, también está la importancia que le da la administración actual a la seguridad comunal. Como resulta lógico, si en la agenda del alcalde de turno está presente la mejora de la seguridad dentro de la comuna, entonces un resultado evidente es el fomento de la utilización del Plan de Seguridad Comunal, así como el monitoreo constante de este. Esta importancia relativa por parte de las autoridades municipales viene dada también por la presión social que significa la percepción de la seguridad por parte de la comunidad, lo que a su vez se traduce en un factor político importante. Es decir, en aquellas comunas donde los vecinos demanden mayores esfuerzos en materia de seguridad, claramente, los alcaldes

respectivos deberán incluir en sus programas proyectos relacionados al área de la seguridad, como una movida política necesaria. Pero a su vez, al ser necesidades y demandas públicas importantes, serán fiscalizadas más fuertemente por la comunidad, por lo que tienen una mayor priorización por parte de las autoridades, y, por ende, una mayor posibilidad de ser ejecutados, para evitar costos políticos.

Es así como lo anterior se puede identificar como un mecanismo causal de éxito en la elaboración del Plan, ya que, en comunas como la Comuna B y Comuna C (“casos exitosos” en cuanto a este instrumento) se observó que, la gran relevancia que dieron los alcaldes respectivos a la seguridad comunal como parte de sus programas de gobierno, se tradujo en fuertes impulsos hacia la utilización del Plan de Seguridad Comunal. En la Comuna F (“caso negativo”), en cambio, se mencionó que, la administración actual no estaba de acuerdo con la elaboración de este instrumento, ya que, tenía un distinto *approach* hacia el mejoramiento de la seguridad en la comuna. Y fue sólo cuando el alcalde en ejercicio ha sido reemplazado por un subrogante, debido a una suspensión temporal, que se impulsó la elaboración del Plan.

Además, se identifican como factores externos importantes para la elaboración de un Plan de Seguridad Comunal en comunas más pequeñas, la asignación de recursos, con el fin de transformarlo en un proyecto prioritario dentro de la organización; y una guía metodológica para su elaboración, debido a la falta de profesionales capacitados, sumado a la mayor dificultad del levantamiento de la información para el proceso de elaboración del plan.

De hecho, lo anterior se identificó como otro mecanismo causal de éxito al analizar uno de los “casos exitosos” dentro de la categorización de “pequeñas comunas”. En la Comuna F, esto fue un diferenciador importante para que, efectivamente, la comuna comenzara su etapa de elaboración del Plan, ya que se menciona que sin los recursos inyectados les hubiese sido imposible llevar a cabo el levantamiento de la información. Además, el recibimiento de un marco metodológico para la elaboración del plan fue fundamental para la elaboración de este, ya que no contaban con este *background*, previamente. Esta necesidad de recursos también se hace válida para la ejecución del programa, no sólo para su elaboración, ya que, según los propios entrevistados, en municipios más pequeños el presupuesto propio es mucho más acotado que en otros municipios más grandes, por lo que se necesita de aportes externos para la realización de distintos proyectos.

Por último, vale la pena destacar que se anunció un recorte de presupuesto destinado a la seguridad pública comunal para el año 2019, en el cual no se destinarán fondos para el Plan Comunal de Seguridad Pública. Esto claramente, se traduce en un factor importante que afecta, considerablemente, la ejecución de los programas de seguridad en municipios más pequeños, además de la actualización y elaboración de

nuevos planes en aquellas municipalidades que no cuenten con uno, actualmente.

Dos de los factores identificados son, especialmente, medibles y corroborables mediante la investigación de datos externos a la municipalidad. Estos factores son el nivel de seguridad y delincuencia de la comuna y, la percepción de seguridad de la comuna.

En el sitio web del Fondo Nacional de Seguridad Pública se encuentran disponibles las estadísticas delictuales de la Región Metropolitana. La Tabla 10 muestra el número de casos policiales por cada 100.000 habitantes para las comunas estudiadas en la etapa de entrevistas. Así mismo, la Tabla 11 muestra el número de detenciones por cada 100.000 habitantes para las mismas comunas.

Comuna	Casos policiales cada 100.000 habitantes				
	2012	2013	2014	2015	2016
Comuna D	3.099,2	2.584,9	3.075,2	2.536,7	1.894,8
Comuna C	2.458,4	1.669,2	1.481,3	1.743,0	1.594,7
Comuna F	18.383,1	19.836,7	20.938,8	22.149,5	20.787,9
Comuna B	11.001,9	13.083,5	12.951,0	12.899,2	11.939,5
Comuna E	1.395,6	1.599,5	1.816,1	1.873,8	1.505,8
Comuna A	3.224,2	3.416,8	3.873,8	3.693,2	3.735,6

Tabla 10: Número de casos policiales cada 100.000 habitantes. Fuente: Fondo Nacional de Seguridad Pública

Comuna	Detenciones cada 100.000 habitantes				
	2012	2013	2014	2015	2016
Comuna D	370,8	248,3	241,5	188,8	177,5
Comuna C	488,5	286,6	296,9	341,1	268,9
Comuna F	3.686,2	3.212,5	3.190,5	2.926,3	2.758,9
Comuna B	1.034,9	1.718,9	1.883,2	1.867,6	1.563,7
Comuna E	236,8	185,2	209,2	158,2	307,8
Comuna A	414,3	426,2	498,8	459,8	431,9

Tabla 11: Número de detenciones cada 100.000 habitantes. Fuente: Fondo Nacional de Seguridad Pública

De las tablas se puede apreciar que las comunas más pequeñas tienen tasas de delincuencia, ya sea en términos de casos policiales o de detenciones, considerablemente, menor que las comunas más grandes (en el caso de la Comuna A, a pesar de ser una comuna urbana, tiene una cantidad de habitantes bastante menor en comparación a la Comuna F o la Comuna B, ya que además de la cantidad de habitantes, estas comunas tienen una población flotante enorme, debido al número de personas que trabaja en dichas comunas).

Al observar los datos presentes en las tablas 8 y 9 se puede ver que las comunas que hasta la fecha de las entrevistas no habían utilizado el Plan de

Seguridad Comunal, y que, de hecho, manifestaron que recién estaban elaborando dicho instrumento, como las Comunas E y F, se encuentran en el grupo de comunas con cantidades menores de denuncias y detenciones por cada 100.000 habitantes. Que no tengan un número tan grande de denuncias y detenciones puede provocar que las autoridades de dichas comunas no tengan entre sus prioridades implementar políticas públicas que apunten a mejorar la situación de la seguridad en la comuna, ya sea porque no lo ven como un problema real, o simplemente porque consideran que hay otros problemas que necesitan ser tratados con una urgencia mayor.

De la misma manera, aquellas comunas con un mayor número de detenciones y denuncias son justamente aquellas que declararon tener entre sus prioridades el tema de la seguridad, y que por lo mismo dedican más esfuerzos y recursos en crear nuevas políticas y ser proactivos respecto al tema. Esto está en armonía con lo tratado en la sección 5.2.1., respecto de algunos de los factores de uso del Plan de Seguridad Comunal.

## Política de Seguridad Comunal

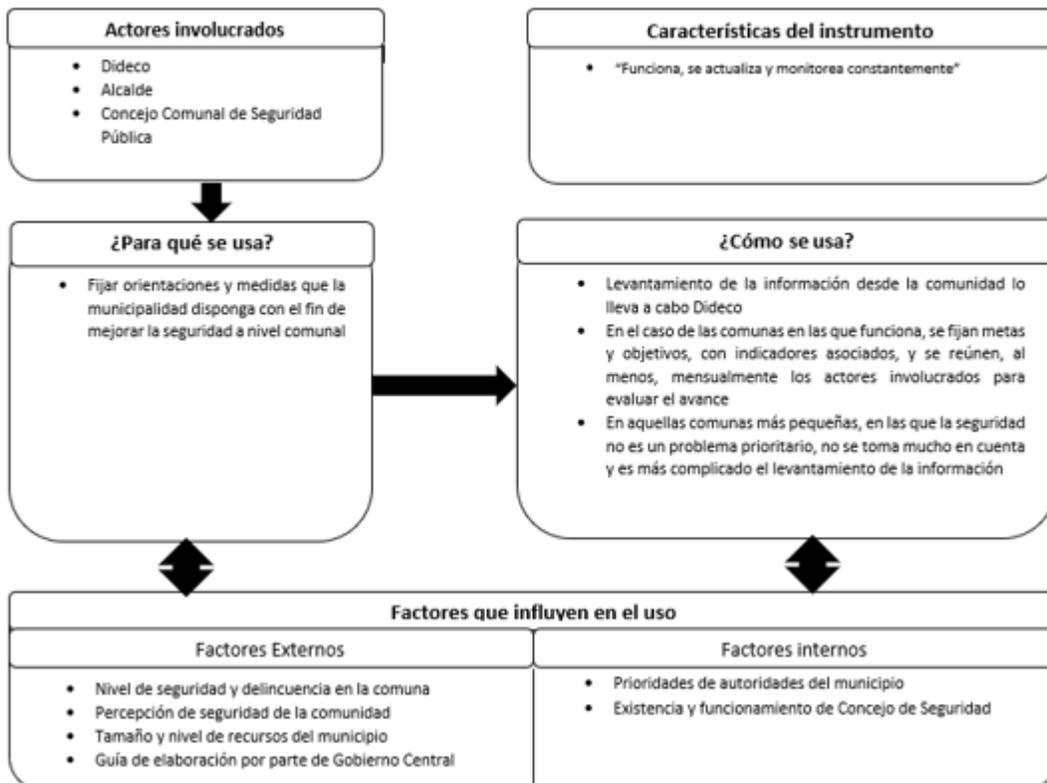


Figura 3: Esquema de respuestas a entrevistas realizadas. Plan de Seguridad Comunal.

### 5.3.2 Política de Recursos Humanos

En la Figura 4, se presenta el cuadro resumen correspondiente a las opiniones de los entrevistados respecto del uso de la Política de Recursos Humanos.

Con respecto a la política de Recursos Humanos, se puede mencionar que los actores entrevistados coincidieron en que la utilidad que se le da a este instrumento dentro de los municipios es la de definir lineamientos sobre el bienestar del funcionario, a nivel de beneficios, salarios y capacitaciones, entre otros.

Por otro lado, las opiniones de los entrevistados presentan una variación importante, pero se repite el concepto de que el instrumento es muy general y que es muy complicado, dado el carácter de lo planificado (relacionado a recursos humanos), asociar metas e indicadores claros que permitan hacer seguimiento a los objetivos definidos en un comienzo. Relacionado a lo anterior, se menciona que es un instrumento más declarativo que operativo, en donde, por lo general, se manifiestan más puntos de los que realmente se llevan a cabo.

En cuanto al modo de uso por parte de los directivos entrevistados, se puede destacar que, tal y como es el propósito del instrumento, se declaran intenciones y objetivos a trabajar en materia de personal del municipio. El problema radica en que por lo general no se operativizan estas intenciones, e incluso, en algunos municipios ni siquiera se dan a conocer a los funcionarios. De hecho, de los municipios entrevistados, solo la Comuna B mencionó asociar los objetivos mencionados en la Política de RRHH a metas e indicadores más tangibles, incluidas en el PMG y el Plan Anual del municipio.

Por otro lado, se ve que, en municipios más pequeños, donde el presupuesto es más acotado, se restringe bastante la posibilidad de otorgar beneficios y capacitaciones al personal municipal, lo que a su vez dificulta la posibilidad de planificar respecto a estas actividades y más aún de otorgarlas. Además, esto hace que sea menos atractivo trabajar en estas instituciones para aquellos profesionales más capacitados, por lo que finalmente las municipalidades terminan contratando personal no calificado (o menos calificado), lo cual se traduce casi siempre en una peor gestión.

En cuanto a los factores que influyen en el uso de este instrumento, se puede destacar lo fundamental que es la importancia que se le otorgue al personal municipal por parte de las autoridades principales, si bien es cierto, el apoyo de las autoridades es fundamental para cualquier materia de gestión institucional, en este sentido toma fuerza que se impulsen propuestas desde las autoridades máximas y estas empoderen a quienes deben ejecutar dichas propuestas. En este sentido, se destaca la importancia de la creación de una

Dirección de Recursos Humanos, o el empoderamiento del Departamento de Recursos Humanos en aquellas municipalidades donde ha funcionado de manera correcta la política de Recursos Humanos.

Un caso de éxito diferenciador es el de la Comuna B, en el que se destaca la importancia que se le da a los beneficios y capacitaciones de funcionarios. Dado que estos costos representan cerca de un tercio del presupuesto total de la municipalidad, se intenta planificar de mejor manera estos gastos, incluso asignando metas e indicadores que permitan monitorear los avances de los objetivos planificados, lo cual es algo poco común dentro de los municipios entrevistados. Así mismo, se mencionó que, dada esta importancia en términos de costos para la municipalidad, se quiso empoderar al área de Recursos Humanos, transformándola en una Dirección establecida, que tuviera mayor influencia en los demás funcionarios de la municipalidad, lo que hace que también se pueda dar a conocer dentro de la institución las políticas desarrolladas.

Algo similar a lo anteriormente mencionado ocurrió en la municipalidad de la Comuna A, donde se mencionó que la creación de una Dirección impulsó el desarrollo de mejores prácticas relacionadas al personal. En la Comuna D, sin embargo, se menciona que la creación de esta Dirección no significó mejores resultados, por lo menos en términos de capacitación y desarrollo de carrera.

De los resultados mencionados anteriormente, el único factor de uso identificado que se puede medir entre municipios es la existencia o no de una Dirección, Subdirección o Departamento de Personas o Recursos Humanos, es decir, que exista o no una unidad dedicada, exclusivamente, a la administración del personal dentro del municipio, y que no sea tarea de alguna unidad que tenga también otras funciones, como generalmente ocurre en aquellos municipios en los que el personal es administrado por el Departamento de Administración y Finanzas de la municipalidad. En estos casos, según lo que se concluyó en la etapa de entrevistas, es más complicado que los temas abordados en la Política de Recursos Humanos adquieran importancia dentro de la institución y se ejecuten, correctamente.

La tabla 12 muestra el tipo de administración de personal que tienen los distintos municipios estudiados, según el propio sitio web de cada institución, lo cual servirá para poder contrastar con el nivel de uso de la Política de Recursos Humanos que declararon las propias municipalidades, para revisar si es que efectivamente la existencia de una unidad dedicada a la administración de personal podría llegar a incidir en una mejor utilización de este instrumento.

Comuna	Forma de administración de los Recursos Humanos
Comuna D	Administra DAF
Comuna C	Administra DAF
Comuna F	Subdirección de Gestión de Personas
Comuna B	Dirección de Personas
Comuna E	Administra DAF
Comuna A	Departamento de Personal (depende de Dirección de Gestión Administrativa)

Tabla 12: Unidades administradoras del personal municipal. Fuente: Sitios web municipales.

En este caso, se pudo ver que aquellas comunas que declararon no utilizar o no tener conocimiento sobre la Política de Recursos Humanos son justamente aquellas comunas cuya administración de personal municipal la lleva a cabo el Departamento de Administración y Finanzas. Además, aquellas municipalidades que cuentan con una unidad específica para la administración de personal, declararon darle un mayor uso al instrumento mencionado. Esto, con la excepción de la Comuna D, cuyo entrevistado mencionó que, a pesar de contar una unidad específica de administración de personal, la utilización de la herramienta es más bien pobre en algunos aspectos específicos, como el desarrollo de carrera de los funcionarios, a pesar de que sí funciona de manera correcta en otros temas.

## Política RRHH

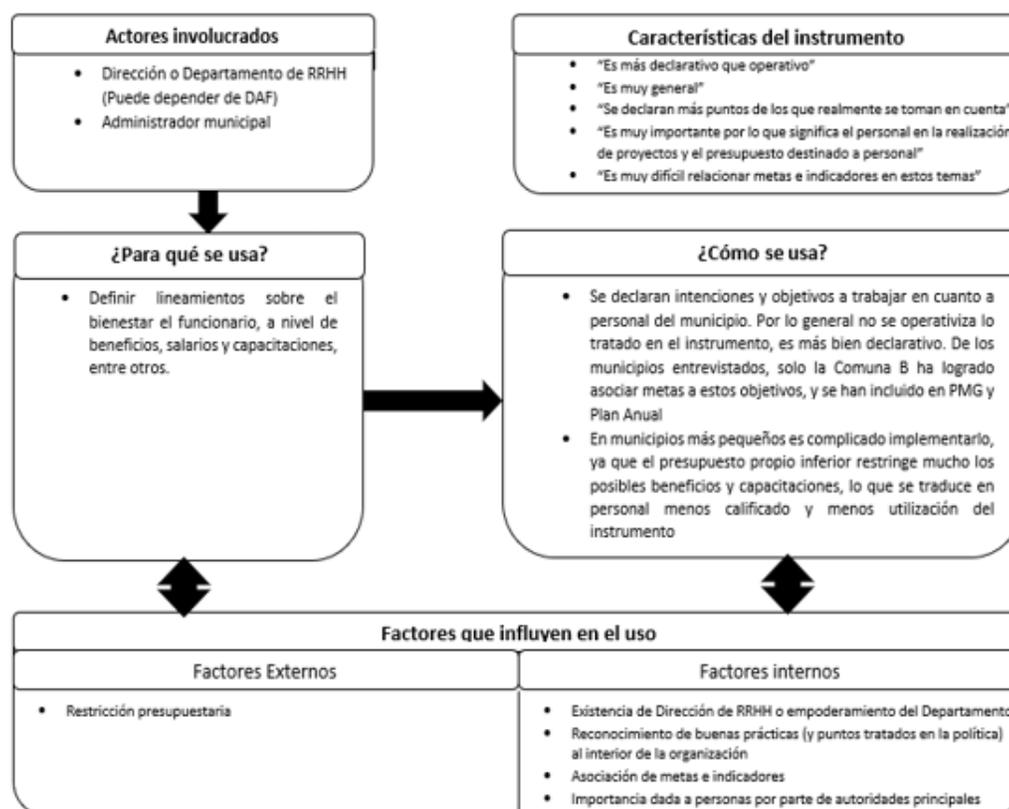


Figura 4: Esquema de respuestas a entrevistas realizadas. Política de Recursos Humanos.

### 5.3.3 Plan Anual de Compras

En la Figura 5 se presenta el cuadro resumen correspondiente al uso del Plan Anual de Compras en los municipios entrevistados.

El Plan Anual de Compras que, en teoría (según los propios entrevistados), se utiliza para la planificación de las compras a realizar por parte de las distintas áreas de la municipalidad, se vio como un instrumento muy poco utilizado por parte de los municipios entrevistados, cuyos directivos mencionan que por lo general se distancia mucho lo declarado en esta herramienta de las compras que realmente se realizan, y que, además, significa un gran trabajo para lo poco efectivo que se considera por parte de los actores involucrados en el proceso de compras de la institución.

Respecto al modo de uso, la gran mayoría de los municipios entrevistados menciona que el instrumento no se utiliza en la práctica, siendo un ejercicio común, simplemente, declarar las mismas compras del año anterior como la nueva planificación para el año siguiente, como una forma de evitar el trabajo de realizar una proyección efectiva de las compras.

Como casos diferenciadores se encuentran las municipalidades de la Comuna B y la Comuna F. La primera, menciona que se utiliza el Plan Anual de Compras para la planificación de compras más grandes y complejas, las que son más fáciles de proyectar, debido a que muy probablemente se deben a proyectos que se ejecutarán durante el año, para lo cual se hace necesario planificar aquellas compras que significarán un gasto importante. Con respecto a las demás compras, se menciona que el encargado de estas en la práctica sólo declara las mismas del año pasado, y que por lo general las compras más pequeñas responden a contingencias por parte de las unidades ejecutoras del presupuesto, más que a adquisiciones planificadas con anterioridad. Por último, la Administradora Municipal B detalla que se está trabajando en llegar a un punto en el que no se puedan llevar a cabo compras sin que estas estén, previamente, planificadas y detalladas en el presupuesto anual, pero que actualmente se está lejos de esas prácticas.

Los actores entrevistados de la municipalidad de la Comuna F, por su parte, coincidieron en que este instrumento se utiliza solo para la planificación de compras pequeñas, generalmente, correspondientes a materiales de oficina, que no sufren demasiadas modificaciones de un año a otro. Además, se manifestó que, dado los bajos niveles de recursos propios del municipio, en donde gran parte del presupuesto viene dado por el Fondo Común Municipal (tal y como ocurre con muchos municipios pequeños), los proyectos más importantes se llevan a cabo con fondos externos, por lo que las compras grandes, correspondientes a proyectos mayores, no forman parte del Plan Anual de Compras del municipio.

Como parte de los factores que influyen en el poco uso de este instrumento, los actores formularon variadas respuestas. Primero, es importante tener una cultura organizacional que considere la planificación de estas compras, ya que, esto permite anticiparse a las posibles contingencias del municipio, y adquirir los productos necesarios con anterioridad. Es claro que, si el nivel de contingencias de una comuna es muy alto, inevitablemente, se harán bastantes compras no planificadas, pero, este proceso se puede minimizar. Esto también permite una centralización de los procesos de adquisiciones, lo que optimiza los costos asociados a dichas compras.

Relacionado a lo anterior, también se encuentra la planificación presupuestaria en detalle, la cual en algunos municipios no se realiza, lo que se identificó como otro factor influyente en el poco uso del Plan Anual de Compras, ya que si no se planifica, centralizadamente, el presupuesto en un detalle por áreas, que permita identificar las necesidades de adquisiciones de cada unidad durante el año, no se podrán planificar dichas compras. Por otro lado, esta proyección presupuestaria permite restringir algunas compras que no sean necesarias o que se están realizando de manera poco eficiente en términos de costos.

Además, se mencionó que la poca cantidad de profesionales de calidad, hacía aún más complicadas las labores de planificación y gestión dentro de la organización, por lo menos en municipios más pequeños. Esto debido a que se concentran las tareas en unas pocas personas, que ante la incapacidad de hacer todo de manera correcta, deciden priorizar las tareas más importantes. En este contexto, la Secpla de la Comuna E mencionó que el Plan Anual de Compras es un instrumento más burocrático que efectivo, y que ante la gran cantidad de tareas y planes que se exigen por parte del Gobierno Central, decide no considerar el Plan Anual de Compras, debido a su poca efectividad.

Uno de los principales resultados de la etapa de entrevistas con respecto al Plan Anual de Compras, es que este instrumento no es muy utilizado en la práctica por parte de los municipios. Para comprobar este hallazgo, se recurrió a la base de datos disponible en el sitio de Chile Compra, en donde se pueden observar tanto las órdenes de compra aceptadas y ejecutadas por parte de cada organismo comprador (en este caso las municipalidades), como el monto de gasto planificado por cada institución. En la tabla 12 se ve la comparación de cada monto para cada municipio durante el ejercicio de los años 2016 y 2017, tomando en cuenta que las órdenes de compras sólo están disponibles hasta el mes de noviembre de dicho año, sin considerar diciembre.

Comuna	2016		2017	
	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado
Comuna D	\$ 1.904.172.736	\$ 2.467.842.062	\$ 0	\$ 1.441.207.574
Comuna C	\$ 1.689.652.063	\$ 2.600.049.203	\$ 1.161.281.000	\$ 4.708.584.102
Comuna F	\$ 5.114.132.582	\$ 19.138.641.264	\$ 9.555.313.009	\$ 14.912.758.103
Comuna B	\$ 15.381.681.900	\$ 9.650.490.099	\$ 34.575.374.891	\$ 23.265.195.469
Comuna E	\$ 205.946.996	\$ 685.938.402	\$ 24.846.880	\$ 539.209.307
Comuna A	\$4.380.218.600	\$ 5.585.330.031	\$ 5.173.770.028	\$2.966.767.811

Tabla 12: Montos de gastos municipales planificados v/s órdenes de compras ejecutadas en 2016 y 2017. Fuente: Sitio web Chile compra.

Como se puede ver en la tabla, todos los municipios fracasan a la hora de planificar una gran fracción de sus compras, incluso en su totalidad, como es el caso de Comuna D en 2017, lo que conversa casi totalmente con las respuestas de los actores entrevistados, que mencionaban la poca utilización del Plan Anual de Compras por parte de las municipalidades. En efecto, se puede ver que además de sub planificar sus compras (en el caso de 4 de las 6 municipalidades), también existe el caso contrario, en el que municipalidades como la Comuna B sobrevaloran las compras a realizar durante el transcurso del año, que es aún más extraño, en el sentido de que planificaron compras por una suma bastante mayor a la que terminaron transando. En este caso sigue siendo una planificación deficiente, ya que, el avance de las compras y proyectos relacionados no son acordes a la planificación hecha previamente.

A partir de la tabla 12, se pueden respaldar diversos dichos de las entrevistas realizadas. De estas, una práctica común que declararon algunos actores entrevistados es la de declarar en el Plan Anual de Compras del año correspondiente, una suma similar a la declarada en el año anterior o a la de compras del año anterior, sin importar si esto realmente conversa con los proyectos a realizar. Un caso similar se puede observar en los datos rescatados de las municipalidades de las Comunas A y C, donde sus pronósticos para el 2017 muestran cifras bastante similares a las presentadas en 2016, pero, fracasando por completo a la hora de planificar las compras del 2017.

Ahora, si bien es cierto que es muy complicado de analizar y cuantificar la cultura de planificación de compras por parte de los municipios, a raíz de los datos de la tabla 12 se puede ver que es, prácticamente, nula la capacidad planificadora que tienen los municipios en este ámbito, ya sea porque no les es útil aplicar este instrumento, o porque simplemente no tienen los recursos y capacidades. Sea cual sea el caso, se ve que en cuanto al uso de esta herramienta de planificación, efectivamente, se fracasa en cumplir su propósito.

# Plan Anual de Compras

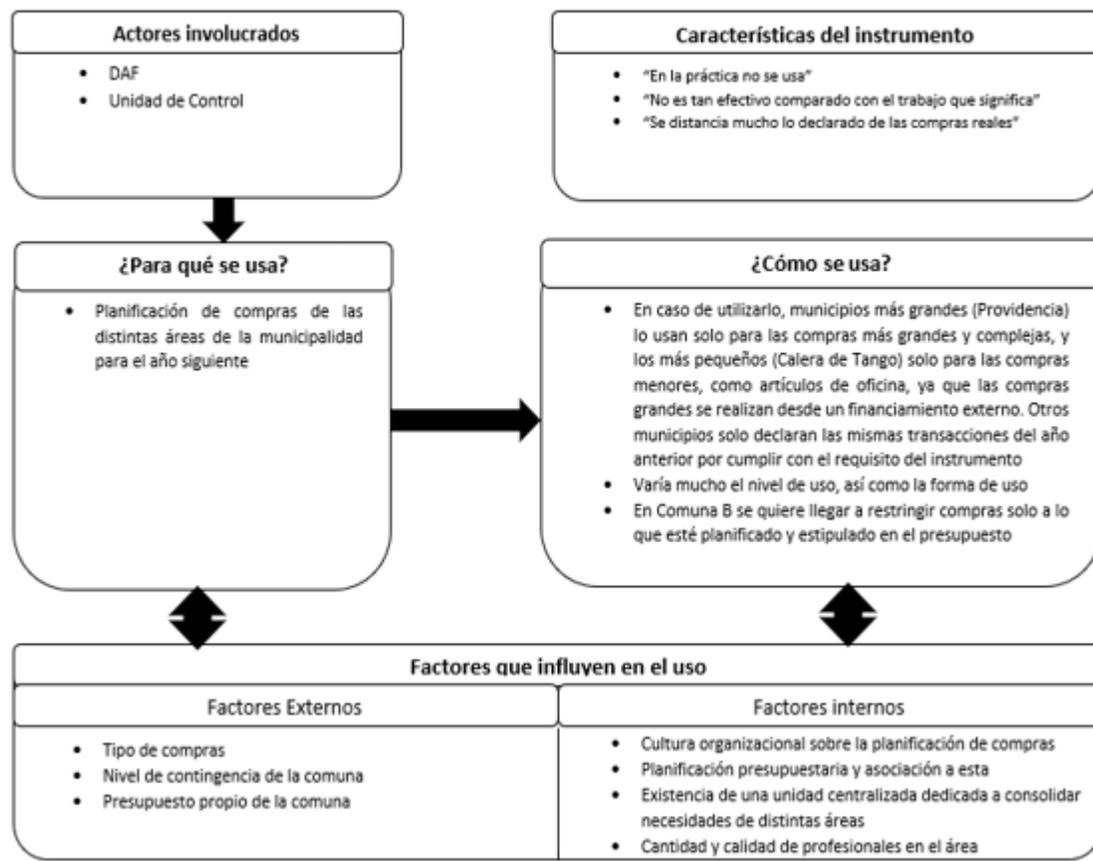


Figura 5: Esquema de respuestas a entrevistas realizadas. Plan Anual de Compras.

## 5.3.4 Plan de Desarrollo Comunal

En la Figura 6 se presenta un esquema en donde se caracteriza el uso del Plan de Desarrollo Comunal en los municipios entrevistados.

Se reportaron diversos usos para el Pladeco por parte de los actores entrevistados, que efectivamente ocupaban el instrumento. Estos usos son la definición de lineamientos estratégicos y de inversión; el aterrizaje de las tareas cotidianas a nivel municipal; y la observación de los deseos de la comunidad a largo plazo (en su etapa de levantamiento de información).

Con respecto al modo de uso, los municipios que declararon tener un Pladeco actualizado, y utilizarlo, en distintos grados, mencionan que con este instrumento se busca declarar las intenciones de la administración correspondiente, y las demandas ciudadanas, y que, teniendo en consideración estas declaraciones, se revisan anualmente las intenciones y proyectos presentes en el Pladeco para ajustar el presupuesto a estos.

De la misma manera, los entrevistados tuvieron en su mayoría opiniones negativas de esta herramienta, dentro de las cuales se pueden destacar que: “es (un instrumento) muy general”; “no es una prioridad para la gestión municipal”; o “es un instrumento más declarativo que de gestión”.

Es así como se pudo observar que, de los municipios entrevistados, sólo la Comuna A utiliza esta herramienta de forma efectiva, y las Comunas B y D lo usan, esporádicamente, intentando alinear ciertos proyectos con los lineamientos planteados en sus respectivos Pladecos, pero de una manera muy general, según sus propias opiniones. Por su parte, las Comunas C, E y F, en tanto, ni siquiera presentaban Pladecos actualizados.

En cuanto a los factores que influyen en que estos municipios utilicen (o siquiera actualicen) o no sus respectivos Planes de Desarrollo Comunal, se pueden identificar el tamaño y nivel de recursos de la comuna. En tanto una de las razones para no actualizar este instrumento, por parte de las municipalidades más pequeñas, es justamente la falta de recursos, ya que, para llevar a cabo el proceso de levantamiento de información desde la comunidad, el cual es un proceso bastante costoso, deben postular a fondos externos, lo que hace aún más complejo el proceso.

Por otro lado, lo anterior hace que no se considere una prioridad para la institución, debido que se complejiza mucho la elaboración del instrumento y la poca disponibilidad de recursos humanos. Así, en los municipios más pequeños, se prefiere priorizar otras tareas que se consideran más importantes para el quehacer cotidiano del municipio. Estas prioridades vienen dadas por la importancia que le dan las autoridades de la administración a distintos proyectos. Por ejemplo, en la Comuna E, se mencionó que la prioridad actualmente era el reciclaje y la sustentabilidad en la comuna, lo cual se podría incluir en el Pladeco, pero, requeriría de un trabajo aún mayor, por lo que se trabajaba netamente en una Agenda Ambiental, que ayudaba a planificar de buena manera los temas ambientales, sin la necesidad de destinar recursos a otros temas, que no eran tan prioritarios y que debían ser incluidos en un eventual Pladeco.

De los municipios entrevistados, sólo la Comuna A presentaba un sistema de operativización del Pladeco. Esto se logró implementando un sistema de control de gestión asociado a los proyectos declarados en el Plan de Desarrollo Comunal, en el cual se establecen metas e indicadores asociados a estos, lo que incluye un sistema de “semáforo”, en el que se puede ver gráficamente cuál es el avance correspondiente de algún proyecto en específico. Por otro lado, se menciona que la municipalidad de la Comuna A efectúa reuniones de Concejos, periódicamente, en las que cada área, con el alcalde presente, presenta los avances de sus respectivos proyectos, declarados en el Pladeco. La Secpla de esta comuna menciona que desde que se implementaron estas dos prácticas, se ha utilizado mucho más el Pladeco como un instrumento de gestión efectivo, y se ha avanzado,

considerablemente, mejor en los proyectos asociados a esta herramienta, lo que puede hacer que se establezcan estas buenas prácticas como un posible mecanismo causal diferenciador de éxito.

Otros factores importantes son el período de la administración y la duración del Pladeco actual, los cuales no necesariamente coinciden y, en caso de no hacerlo, es poco probable que la administración actual de un municipio siga considerando lineamientos estratégicos establecidos en una administración anterior, ya que muchas veces las prioridades de cada una son distintas. Esto es lo que ocurre con la Comuna B, cuyo Pladeco actual se hizo en la administración anterior, y, según los mismos actores entrevistados, la nueva alcaldesa llegó con proyectos y estrategias bien distintas, lo que hace que el instrumento pase a un segundo plano, y sólo se intenten acomodar ciertos proyectos a lineamientos generales, más que trabajar estos lineamientos como tales.

Por otro lado, el Secpla de la Comuna D menciona que, si bien es cierto que el Pladeco es una herramienta de planificación a largo plazo, si este periodo es muy extenso, el instrumento pierde efectividad y validez con el paso del tiempo. Este directivo detalla que una vez elaborado y publicado el Pladeco, este se transforma en un importante factor de cambio en la municipalidad, tanto en la forma de trabajar de los funcionarios, como en los lineamientos que se trabajan. Pero, una vez que estas nuevas prácticas se establecen, el instrumento pierde efectividad y se deja de utilizar, periódicamente.

Para la etapa de investigación de datos, se identificó que uno de los factores más importante es la coincidencia entre el período de la administración actual y el de la planificación, considerada en el Plan de Desarrollo Comunal. Esto tiene relación con que, si la máxima autoridad actual del municipio no tiene las mismas prioridades que aquella bajo la cual se hizo la planificación anterior, puede que se dejen de lado ciertos proyectos o iniciativas iniciadas en el período previo. En relación a esto, la Tabla 13 muestra los períodos contemplados en el último Pladeco disponible en el sitio web de los municipios estudiados, así como el tiempo en el poder de los últimos/as alcaldes en dichas municipalidades.

<b>Comuna</b>	<b>Período Pladeco</b>	<b>Período administración actual</b>
Comuna D	2010 - 2014	2016 - presente
Comuna C	No disponible	2012 - presente
Comuna F	2014 - 2020	2016 - presente
Comuna B	2013 - 2021	2016 - presente
Comuna E	2011 - 2014	2016 - presente
Comuna A	2014 - 2018	2004 - presente

Tabla 13: Períodos de los últimos Pladecos y de los alcaldes actuales. Fuente: Sitios web Municipales.

Comparando los datos obtenidos a partir de las entrevistas con aquellos presentados en la Tabla 13, se puede ver que aquellos municipios que declararon haber perdido constancia en la utilización del Pladeco, fueron justamente aquellas instituciones que tuvieron un cambio en la administración durante el período de planificación, considerado en dicho instrumento. Por otro lado, aquél municipio que tuvo una continuidad en el período de administración, coincidiendo, además, plenamente, en la etapa de ejecución de su Pladeco, desarrolló muy buenas prácticas (destacadas en la sección 5.2.4) que influyeron en una mejor utilización del instrumento, permitiendo que el Pladeco se transformara en una herramienta de planificación estratégica y de gestión efectiva al interior del municipio, considerando el grado de avance de los distintos proyectos e iniciativas de las diferentes áreas.

Por otro lado, otro de los factores de uso identificados en la etapa de entrevistas es el tipo, tamaño y nivel de recursos de las municipalidades. Tal y como se puede apreciar en la Tabla 13, las Comuna C, D y E no cuentan con un Pladeco actualizado disponible públicamente. Justamente, del grupo de comunas estudiadas, son estas tres las que pertenecen a las categorías de comunas de tamaño menor y rurales, por lo tanto, tienen una menor cantidad de recursos disponibles, en consecuencia se puede concluir que el tipo, el tamaño y el nivel de recursos de la comuna, efectivamente, pueden llegar a constituir un elemento influyente que determine en cierta medida la elaboración y posterior utilización del Plan de Desarrollo Comunal.

# PLADECO

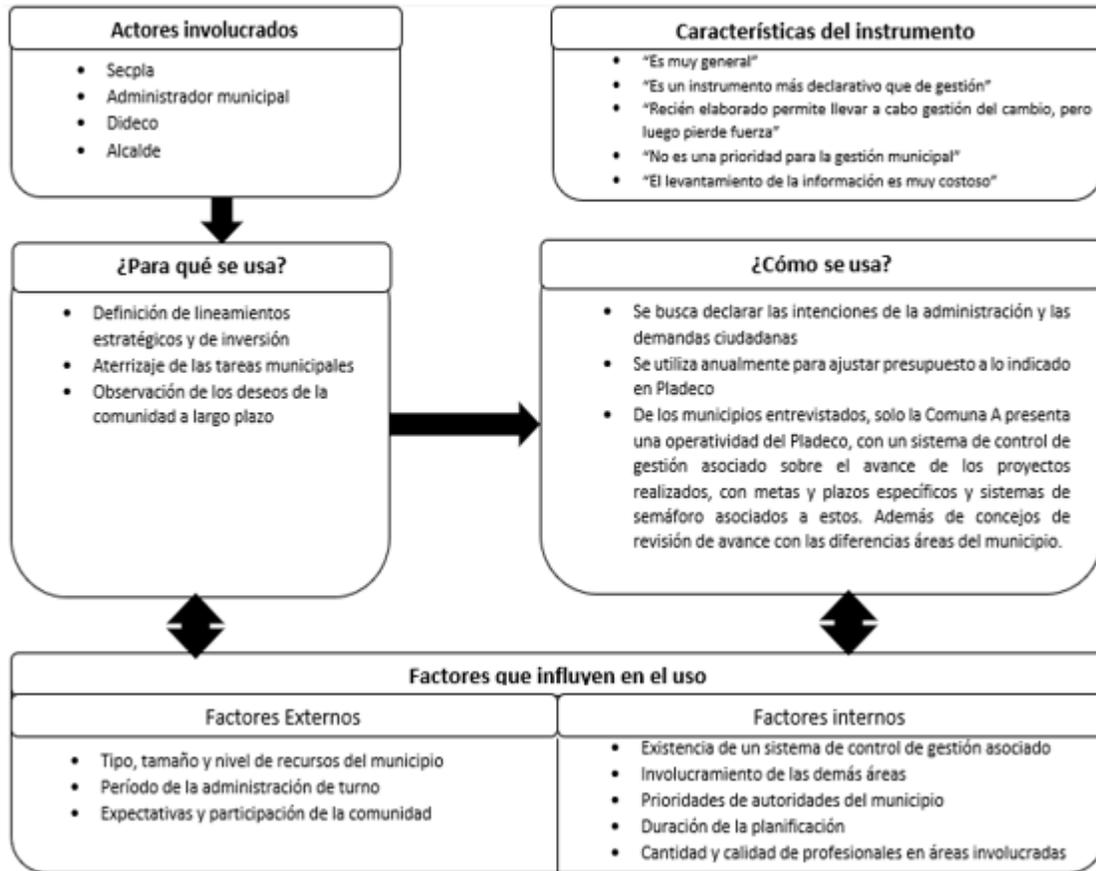


Figura 6: Esquema de respuestas a entrevistas realizadas. Pladeco.

## 5.3.5 Presupuesto Municipal Anual

En la Figura 7 se observa un esquema resumen de las entrevistas realizadas respecto del uso del Presupuesto Municipal Anual.

Este instrumento se utiliza, según los entrevistados, básicamente para definir las estructuras de ingresos y gastos que tendrá el municipio para el siguiente año administrativo. Considerando esto, de los instrumentos de planificación estudiados, el Presupuesto Municipal Anual es el más utilizado por los municipios entrevistados, debido a que se actualiza anualmente, y se modifica periódicamente durante el año en curso y, aunque su efectividad como herramienta de gestión, varía considerablemente (debido principalmente a que existe un gran vacío en términos de planificación presupuestaria), todos los entrevistados coincidieron en que sí se utilizaba este instrumento.

Tal y como se dijo anteriormente, el modo de uso según cada municipio varía. Pero, según las entrevistas realizadas, se puede decir que las municipalidades más grandes intentan consolidar un presupuesto desagregado de las distintas áreas del municipio, considerando las diversas necesidades de estas para el año próximo. Además, por lo general se consideran reuniones periódicas con dichas áreas para supervisar el avance de los presupuestos declarados por cada área, y se redistribuyen los recursos disponibles, haciendo redistribuciones presupuestarias entre áreas en caso de ser necesario. Esto favorece el uso de este instrumento como una herramienta de gestión efectiva, ya que, además, las áreas se preocupan de avanzar en sus proyectos para evitar perder ciertos recursos propios de la unidad.

Un ejemplo distintivo de éxito de lo anterior es la Municipalidad de la Comuna B, en la que el presupuesto se divide en Centros de Costos, como ocurre en distintas empresas privadas, lo que facilita el trabajo de control de gestión y fiscalización del gasto por cada unidad, donde se hace más fácil identificar aquellas áreas atrasadas en el gasto de su presupuesto para poder redistribuir a otras unidades con mayor capacidad de gasto en este caso. Esto favorece la gestión del presupuesto a nivel municipal.

En municipios más pequeños, en cambio, ocurre una situación opuesta a la anterior, ya que, al tratarse de un presupuesto propio mucho más acotado y fijo, que en su mayoría viene del Fondo Común Municipal (a diferencia de municipalidades de mayor tamaño, donde la mayoría de sus ingresos provienen de actividades propias del municipio), la planificación es más fija, tratándose de gastos más simples e invariables, como productos de oficina, y no de proyectos relacionados a las distintas áreas, ya que los proyectos más grandes en este tipo de instituciones por lo general se llevan a cabo con financiamiento externo, ya sea proveniente del Gobierno Central o de actores privados. Esto hace que el Presupuesto Municipal Anual deje de ser un instrumento de gestión constante, sin sufrir demasiadas modificaciones (salvo posibles contingencias relacionadas a la comunidad o a la organización municipal). Así, la planificación presupuestaria de los municipios de menor tamaño es más agregada, sobre gastos totales del municipio, y no tan detallada a nivel de unidad. Situaciones similares a la anteriormente descrita se identificaron en las municipalidades de las Comunas E y F.

Considerando lo anterior, se pueden identificar distintos factores que influyen en que se use con mayor o menor frecuencia este instrumento en los distintos municipios. De los factores externos, se puede mencionar el nivel y formas de ingreso de cada municipio. Tal y como se mencionó anteriormente, si tanto las rentas y los gastos son más bien fijos, la planificación tendrá una menor cantidad de modificaciones año a año, y por lo general, dentro del mismo año administrativo, con excepciones en caso de contingencias. En caso contrario,

las instituciones tendrán que trabajar con proyecciones de ingresos y gastos por proyectos, por lo que tiende a ser un instrumento más dinámico.

Por otro lado, un factor importante para tener una gestión eficiente del presupuesto municipal es que los funcionarios a cargo de dichas tareas sean personas capacitadas para realizarlas. La Secpla de la Comuna E mencionó en su entrevista que la falta de profesionales capacitados en el área de Administración y Finanzas de la municipalidad (hasta ese momento encargada de gestionar y planificar el presupuesto municipal) hacía que la gestión fuera completamente deficiente, duplicando gastos y teniendo que hacer retrabajos, constantemente, en el seguimiento del proceso presupuestario. Por lo mismo, estas tareas pasaron a manos de Secpla para los siguientes años, como una apuesta para favorecer la relación entre la planificación a largo plazo y la planificación presupuestaria del municipio.

Además, se contrató un asesor financiero en el área, para capacitar a sus miembros y ayudar con la metodología de planificación financiera, lo cual es importante para abordar el problema de poca calificación de los funcionarios en el tema (de todas formas, aún no se han visto resultados, ya que esta es la primera versión de la nueva metodología del Presupuesto Municipal Anual).

Haciendo un registro de los Presupuestos Municipales disponibles en la sección de Transparencia Activa de los sitios web de las distintas comunas estudiadas, se puede ver que todas presentan estos instrumentos a disposición de la comunidad, salvo la Comuna D.

El formato de los distintos presupuestos varía profundamente entre uno y otro, sin tener una metodología clara que sea evidenciable entre los distintos municipios. De estos formatos, se pueden destacar que tanto la municipalidad de la Comuna F como la de la Comuna B, presentan un instrumento más detallado, incluyendo además algún registro del avance de ejecución presupuestaria por ítem, ya sea mensual (en el caso de la Comuna B), o trimestral (en el caso de la Comuna F). Las demás municipalidades, en cambio, sólo presentan un instrumento fijo, con el detalle de los ingresos y gastos iniciales en un formato pdf, incluyendo además algunas modificaciones en documentos totalmente distintos. Esto no permite hacer un seguimiento del avance en ejecución presupuestaria fácilmente.

En cierto sentido, se puede ver que el factor de uso identificado como “Nivel y forma de ingreso y gasto” sí influye efectivamente en el uso del Presupuesto Municipal como un instrumento de gestión constante, debido a que las municipalidades que claramente presentan mayores ingresos propios, y que no están tan restringidos por los ingresos del Fondo Común Municipal, como los demás municipios en estudio, sí realizan esfuerzos en la línea de transformar el presupuesto en una herramienta de gestión efectiva. Ahora, también es cierto que estas instituciones, al ser de mayor tamaño y contar

con una mayor cantidad de recursos, pueden contar con un número mayor de profesionales capacitados, que puedan realizar tareas más complejas, como lo son la planificación y control de gestión en cuanto a la ejecución presupuestaria. En este sentido, hay que tener en cuenta que puede que el tamaño y nivel de ingresos y gastos de una comuna no constituya en sí un factor de uso de algún instrumento de planificación estratégica, pero sí lo pueden ser sus consecuencias.

## Presupuesto Municipal Anual

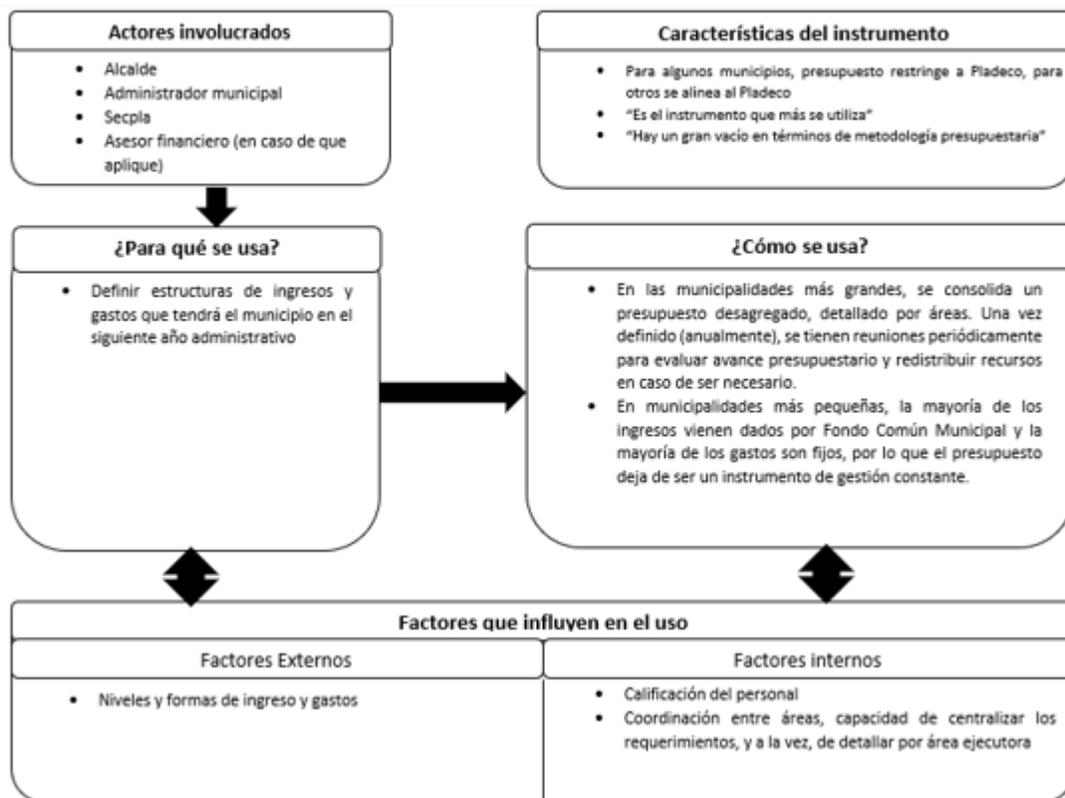


Figura 7: Esquema de respuestas a entrevistas realizadas. Presupuesto Municipal Anual.

### 5.3.6 Otros

Como parte de las entrevistas realizadas, se le consultó a los directivos qué otros instrumentos (o prácticas) de planificación y gestión consideran importantes como parte de sus funciones, existan o no.

De esta manera, surgieron algunos resultados interesantes que vale la pena mencionar. Por ejemplo, los dos actores entrevistados de la Municipalidad de la Comuna A coinciden en que hacen falta esfuerzos para digitalizar la información, de tal manera de asegurar la disponibilidad de esta a todos los funcionarios del municipio y facilitar los procesos de control de gestión y seguimiento de los distintos procesos dentro de la organización. El Secpla de la Comuna D coincide en la opinión de que falta mucho en el tema digital, y que a su vez lo tratado, digitalmente, se pueda llevar a la práctica.

Por otro lado, las Secpla, tanto de la Comuna E como de la Comuna F mencionan que faltan componentes de participación ciudadana en las tareas de planificación municipal, en general, pero de manera constante, informando a la comunidad, de tal forma, que exista cierta presión y urgencia para el avance de las políticas planificadas, y no sólo tomar en consideración la opinión pública para la elaboración de dichos instrumentos. Incluso, se menciona que se podría capacitar a ciertos miembros de la comunidad para formar líderes, que posteriormente puedan formar parte activa de la participación ciudadana en la planificación municipal.

Por último, es interesante la opinión del Secpla de la Comuna D, que menciona que la falta de metodologías disponibles hace que cada municipio tenga que estar creando sus propios instrumentos, lo cual es poco eficiente. Expresa, además, que se debería trabajar en un concepto de instrumentos de gestión diaria, centralizado por la Subdere, aprovechando economías de escala, y debido a que muchos municipios no cuentan con profesionales capacitados con conocimientos de planificación y gestión, por lo que el día a día dista mucho de lo que se trata en los instrumentos actuales.

#### 5.4. Propuestas de mejora

A partir de los factores diferenciadores de éxito, observados en aquellas comunas donde funcionan de manera correcta los instrumentos de planificación estratégica estudiados, es posible proponer algunas iniciativas que puedan mejorar el funcionamiento de estas herramientas en otras instituciones donde su operatividad podría optimizarse.

En el caso de la Política de Recursos Humanos, una propuesta de mejora transversal para los municipios chilenos es la creación de una Dirección o Subdirección de Recursos Humanos, que, si bien es cierto, no garantiza la correcta implementación de la Política ni de mejores prácticas de trabajo dentro de la institución, sí es un primer paso importante para lograrlo, en cuanto a que permite dos cosas fundamentales que ayudan a progresar en esa línea:

- ✓ La especialización de funcionarios que se dediquen netamente al trabajo de administrar los recursos humanos de la organización (y todo lo que ello conlleva), ya que, actualmente estas tareas recaen (en algunos municipios) en el Departamento de Administración y Finanzas, que también se dedica a otras tareas completamente ajenas, lo que hace prácticamente imposible la especialización en materia de recursos humanos.
- ✓ El empoderamiento que necesita el área encargada de administrar los recursos humanos dentro de la organización. Al ser nombrada como una Dirección o Subdirección independiente, adquiere una importancia mayor dentro del organigrama de la institución, lo que ayuda a crear nuevas iniciativas y proyectos, y que, a su vez, estos sean tomados en cuenta.

Además, se hace fundamental que el área encargada de administrar los recursos humanos municipales publique y dé a conocer los puntos de la Política de Recursos Humanos a todos los funcionarios del municipio, asociando metas claras y alcanzables para cada lineamiento de la planificación diseñada, para que efectivamente el instrumento tenga un componente de gestión y los mismos colaboradores de la municipalidad puedan demandar el cumplimiento de las propuestas hechas.

En cuanto al Plan de Seguridad Comunal, si bien es cierto que desde el año 2019 su uso, probablemente, se vea perjudicado por las nuevas políticas públicas provenientes de parte del Gobierno Central (mencionadas como parte de los factores de uso de este instrumento), sí se puede mencionar que una guía entregada por parte de un organismo central, como la SUBDERE, puede ayudar considerablemente a la elaboración y posterior ejecución de este instrumento, sobre todo en aquellas comunas más pequeñas, que no tienen tantos recursos, económicos y/o humanos para trabajar en una metodología propia o contratar a terceros para esto, tanto para la recolección y posterior análisis de datos necesarios para elaborar una planificación en

materia de seguridad, como para una buena constitución del Consejo de Seguridad Comunal, con actores relevantes para la seguridad en la comuna, y su correcto funcionamiento para evaluar la ejecución del plan y elaborar modificaciones pertinentes.

Para un mejor funcionamiento del Plan Anual de Compras, que, por lo analizado en el presente estudio, en gran medida no se utiliza de manera correcta, se podría proponer la creación de una unidad que centralice las compras de las distintas áreas de cada municipalidad, teniendo dos posibles beneficios: el aprovechamiento de economías de escala, pudiendo centralizar también a los distintos proveedores, consiguiendo mejores precios y ahorrando en gastos municipales. De esta forma, hacer más fácil la planificación de las compras, sabiendo los requerimientos de cada área, se puede hacer un mejor pronóstico de las necesidades totales del municipio para el año siguiente. Para esto, sería más fácil tratar a cada área como un Centro de Costo, lo que facilitaría la gestión de los gastos de cada unidad, tanto en la elaboración y ejecución del Plan de Compras como del Presupuesto Municipal Anual.

En el caso del Pladeco, se hace necesario implementar un sistema de control de gestión de los proyectos y lineamientos planteados en este instrumento, de tal manera de ir evaluando el avance de su ejecución de manera constante. En esta materia sería ideal la implementación de algún software, que permita mostrar los estados de progreso, transversalmente, en las distintas áreas. Acompañado de esto, una buena práctica para evaluar el avance de los proyectos planteados en el Pladeco es la rutina de reuniones periódicas entre las distintas áreas y las máximas autoridades del municipio, lo que hace que cada unidad tenga que compartir sus avances con otras áreas y con sus jefaturas, provocando una “presión” por mostrar progresos de parte de los encargados de cada proyecto.

Con respecto al período del Pladeco, que, junto al período en el cargo del alcalde de turno, terminó siendo un factor de uso de este instrumento, se puede decir que limitarlo a los años que queden de la administración en ejercicio es contraproducente, debido a que el Pladeco es un instrumento de planificación a largo plazo. En base a esto, se podrían proponer políticas que planteen que los cargos estratégicos, como el Secpla o el Administrador Municipal, que finalmente son los encargados de cumplir con la planificación estipulada en el Pladeco, sean cargos contratados de planta o que, por lo su período en el cargo sea independiente del alcalde de turno, para darle continuidad a los proyectos ya iniciados en la planificación anterior. Esto debido a que, en algunos municipios entrevistados, algunos Secpla o Administradores no tenían conocimiento alguno del Pladeco anterior, debido a que habían sido elegidos en el cargo desde hace muy poco por el nuevo alcalde, lo que claramente disminuye la posibilidad de darle continuidad a los distintos proyectos.

Por último, para una mejora del funcionamiento del Presupuesto Municipal Anual, se hace fundamental una buena comunicación entre áreas, sobre todo con la unidad encargada de elaborar el presupuesto, y que, por lo mismo, tiene que tener claro los requerimientos de cada una de las demás áreas estratégicas, como la Secpla. Como parte de esta buena comunicación se recomienda tener reuniones constantes de coordinación entre las áreas, para poder comunicar avances en la ejecución presupuestaria y realizar modificaciones en caso de ser necesario.

Además, una mejora importante para una buena utilización del presupuesto como una herramienta de planificación estratégica y también de gestión es la elaboración de un formato de presupuesto más dinámico, que permita evaluar la ejecución presupuestaria de manera constante, ya sea mediante un software o de manera manual. Para esto es necesario la contratación de al menos un funcionario capacitado, que entienda los conceptos detrás de un presupuesto detallado, y que pueda hacer fiscalizaciones de la ejecución presupuestaria. Esto debido a que en algunas municipalidades (sobre todo aquellas de menor tamaño y niveles de recursos) no existe personal capacitado, por lo que existen gastos duplicados u otro tipo de errores relativamente básicos, que finalmente perjudican el ordenamiento de las arcas municipales. Al tener una menor cantidad de recursos sería necesario apoyar a estos municipios con los recursos necesarios para que puedan competir en el mercado y contratar a algún funcionario capacitado.

## **CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES**

A partir del trabajo de investigación realizado, se puede concluir que la utilización de los distintos instrumentos de planificación analizados (entiéndase Pladeco, Presupuesto Municipal Anual, Política de Recursos Humanos, Plan de Seguridad Comunal y Plan Anual de Compras) son utilizados de manera heterogénea en las diferentes municipalidades. Dependiendo del tipo de comuna de que se trate se utilizan en mayor o menor medida estas herramientas.

De los comentarios realizados por los actores entrevistados, se puede concluir que en general los municipios no consideran valioso el Plan Anual de Compras, ya que, independiente del tipo de comuna, por lo general se comentó que no se utiliza de manera correcta o que, simplemente, se elabora para cumplir con las exigencias de Chile Compra.

También, de las entrevistas realizadas, se puede concluir que la Política de Recursos Humanos es un instrumento sumamente importante, debido a su naturaleza como una herramienta que permite mejorar las prácticas y condiciones de trabajo de los funcionarios municipales, pero que al día de hoy no es aprovechado por algunos municipios, ya sea porque no se publica el documento de manera transversal a los funcionarios, porque no se aplican metas medibles en base a los lineamientos planteados, o porque simplemente no se implementa esta política. A pesar de esto, existe una idea común de que es importante trabajar en el bienestar del trabajador municipal.

Con respecto al Plan de Seguridad Comunal, se puede decir que es uno de los instrumentos más utilizados, siendo usado por casi todos los municipios entrevistados, los que en general tienden a elaborar y ejecutar planes de seguridad de acuerdo a sus prioridades, y a evaluar los progresos de los proyectos planteados de manera eficiente. En base a esto, se puede decir que el Plan de Seguridad Comunal es uno de los instrumentos de planificación que mejor funciona en los municipios, aunque su elaboración puede ser un poco complicada, debido a la dificultad de levantar y analizar datos en algunas comunas, que permitan plantear políticas en base a la evidencia. Pero a pesar de su buen funcionamiento, desde el 2019 se recortará presupuesto para la elaboración y ejecución de esta herramienta, lo que puede perjudicar la planificación municipal en materia de seguridad.

El Pladeco, en cambio, se mencionó constantemente en la etapa de entrevistas como un instrumento necesario e importante, que por lo general se intenta elaborar y ejecutar los proyectos en base a los lineamientos planteados en el Pladeco (con la excepción de algunos municipios, que por falta de recursos por lo general tienden a aplazar la elaboración de sus Planes de Desarrollo Comunal). Ahora, se pudo ver también que el uso de este instrumento decae con el tiempo, principalmente, debido a que ya se han interiorizado los cambios estipulados en la planificación, o porque existe un cambio en la autoridad máxima del municipio, que, al tener posiblemente

otras prioridades y líneas de trabajo, deja de considerar el Pladeco elaborado en una etapa anterior.

Además, se concluye que el Presupuesto municipal anual es también un instrumento altamente utilizado por los municipios como una herramienta de planificación de los ingresos y gastos, pero que en el proceso de implementación de las acciones, no es utilizado como un instrumento de control de gestión por algunos municipios, principalmente, aquellos con menores recursos, es decir, no se realiza un seguimiento efectivo de la ejecución presupuestaria, como sí lo hacen aquellos municipios con un trabajo más profesional por parte de sus funcionarios.

Se hace necesario capacitar a los municipios más pequeños y con menores recursos en base a metodologías efectivas para la elaboración de instrumentos de planificación estratégica, así como sobre la importancia de estas herramientas, para que entiendan lo necesario que es hacer un buen trabajo en esta materia. En este sentido es también importante trabajar en cambiar la disposición que tienen los funcionarios municipales en cuanto a la planificación estratégica, con el objetivo de que dejen de considerar tareas de esta línea como un desperdicio de esfuerzos y tiempos, para considerarlas como un trabajo realmente importante y necesario para incluso ahorrar esfuerzos futuros, dejando de lado el trabajo netamente de lo cotidiano y contingencial, para enfocarse en una mirada de más largo plazo. Por otro lado, es importante designar aportes que permitan a los municipios más pequeños contratar profesionales con mayores capacidades, que permitan realizar labores más complejas en materia de planificación y gestión.

Por último, también es importante trabajar en entregar herramientas computacionales que permitan entregar metodologías estandarizadas y creadas desde un ente centralizado, para todos los municipios, para evitar la gran heterogeneidad que existe hoy en día en el formato de los instrumentos de planificación. Estas herramientas computacionales deberían también tener el propósito de ayudar a los municipios a evaluar la ejecución de sus planificaciones, así como a compartir los avances con otras unidades y mejorar la comunicación existente entre áreas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bennett, A., & Checkel. (2015). Tracing in the Social Sciences. From Metaphor. *New York: Cambridge University Press.*, 276-298.
- Blatter, J., & Haverland, M. (1996). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Ecpr.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies, Explanatory Approaches in Small-N Research*.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process Tracing: Inducción, Deducción e Inferencia Causal. *Revista de Ciencia Política*, 659-684.
- Bryson, J. M. (1989). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1988). Initiation of Strategic Planning by Governments. *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 6, 995-1004.
- Durand, M. (2007). *Instituciones de Lima y ordenamiento territorial*. Lima.
- Eadie, D. C. (1983). Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector. *Public Administration Review* 43(5), 447-453.
- Franklin, A. L. (2000). An Examination of Bureaucratic Reactions to Institutional Controls. *Public Performance and Management Review*, 8-21.
- Kemp, R. L. (1992). *Strategic Planning in Local Government*. Taylor & Francis.
- Kwon, M., Berry, F. S., & Soun Jang, H. (2014). To Use or Not to Use Strategic Planning: Factors City Leaders Consider to Make This Choice . In P. Joyce, J. M. Bryson, & H. Marc, *Developments in Strategic and Public Management* (pp. 163-178). International Institute of Administrative Sciences.
- Municipalidades, A. C. (2018). *ESTUDIO DE LA ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DELINCUENCIA EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS Y EL FINANCIAMIENTO HACIA LAS MUNICIPALIDADES PARA ENFRENTAR EL TEMA*.
- Orellana, A., Mena Valdés, J., & Montes Marín, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?. *Revista INVI*, 31(87), 173-200.
- Papadakis, V. M., Lioukas, S., & Chambers, D. (1998). STRATEGIC DECISION-MAKING PROCESSES: THE ROLE OF MANAGEMENT AND CONTEXT. *Strategic Management Journal*, Vol. 19, 115-147.
- Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 246-254.

- Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, Vol. 65, No 1., 45-56.
- Ruz, M. A., 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. In V. Autores, *Propuestas para Chile* (pp. 183-214). PUC.
- Santana, G. (2012). *Instrumentos de planificación de la gestión municipal chilena*. Valdivia: Universidad Austral de Chile.
- SUBDERE. (2015, Junio 8). *Biblioteca del Congreso Nacional* . Retrieved from <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1079104>
- SUBDERE. (2018, Junio 13). *Sistema Nacional de Informacion Municipal*. Retrieved from [http://www.sinim.gov.cl/desarrollo\\_local/figem/archivos/Resol2018\\_FI\\_GEMDISTRIBUYE.pdf](http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/figem/archivos/Resol2018_FI_GEMDISTRIBUYE.pdf)
- Wheeland, C. M. (1993). Citywide Strategic Planning: An Evaluation of Rock Hill's Empowering the Vision. *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 1, 65-72.

# ANEXOS

## Anexo A

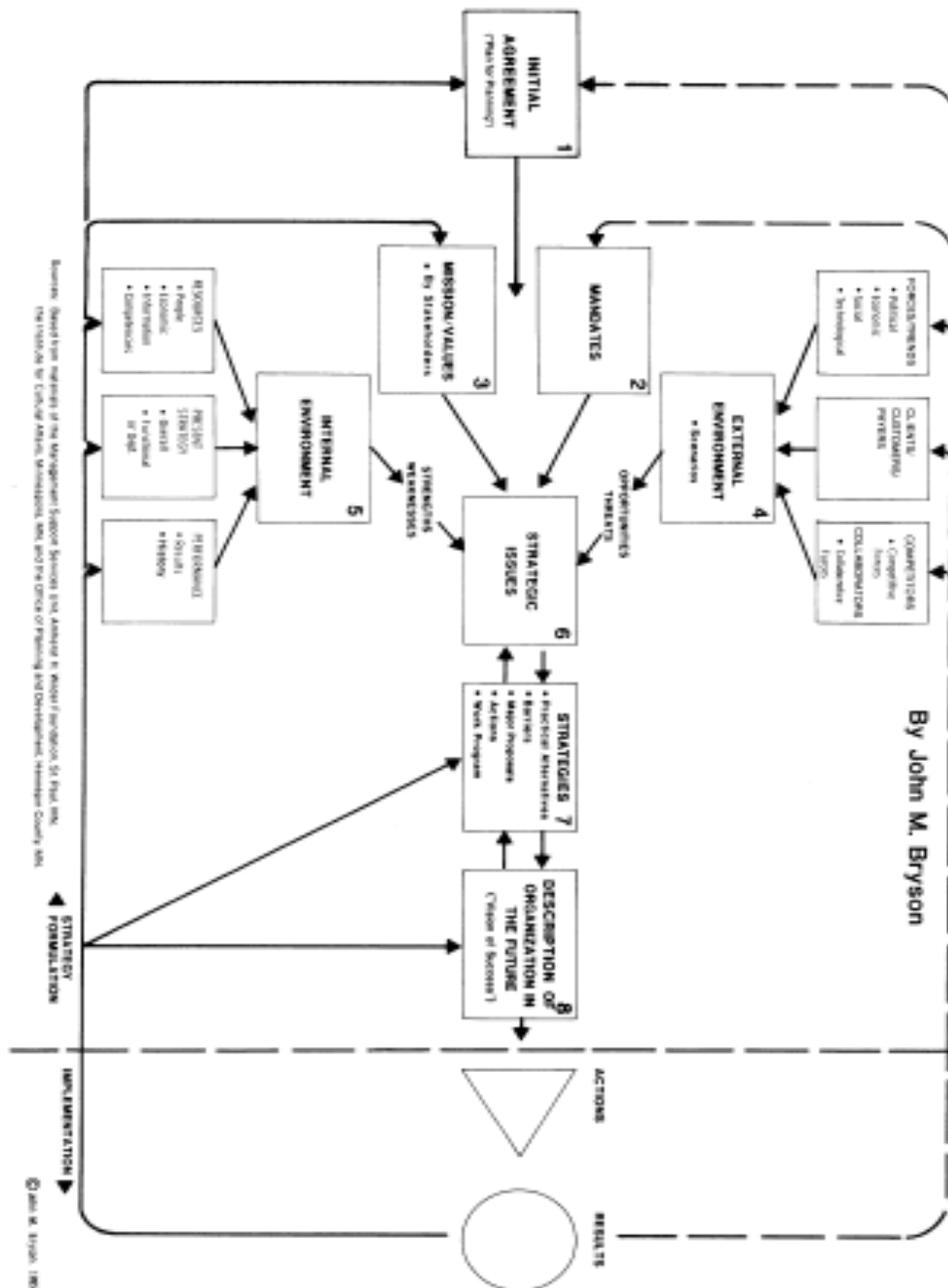


Figura 8: Proceso de decisiones estratégicas.

## Anexo B

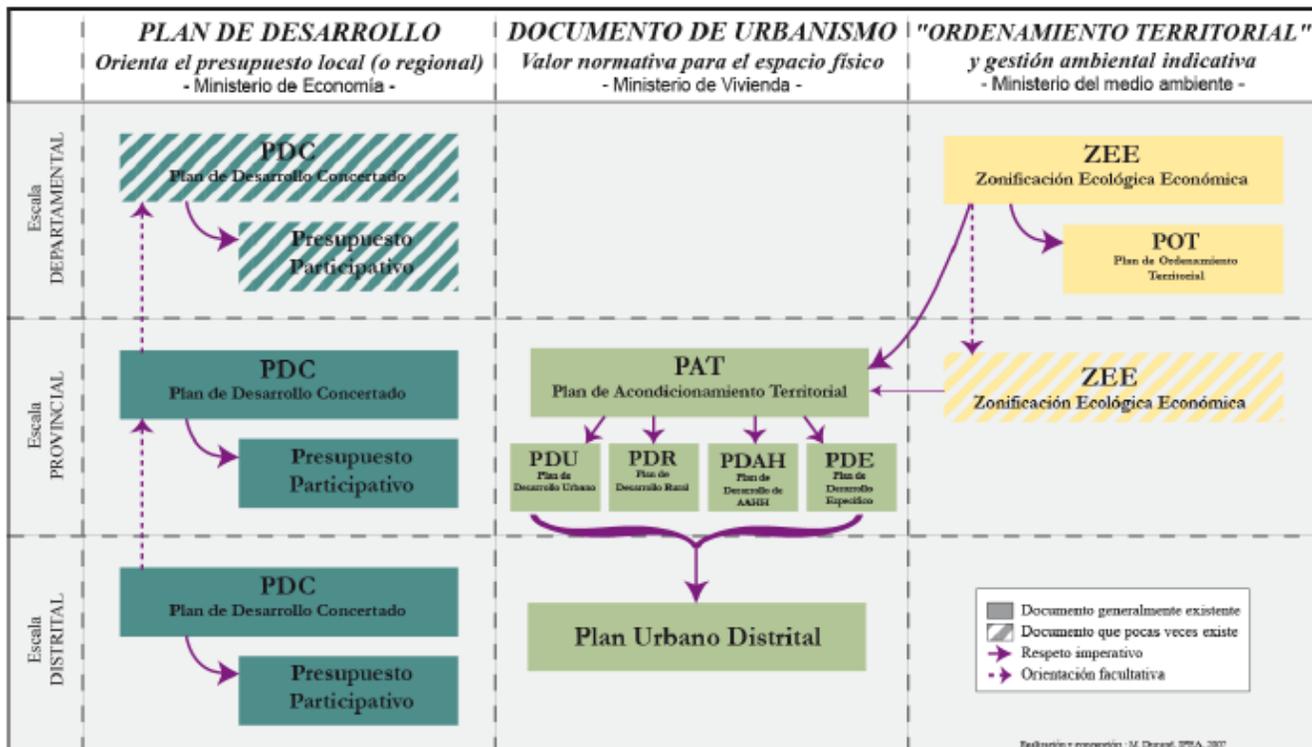


Figura 9: Documentos de desarrollo y planificación en Perú.

## Anexo C

	<b>Análisis de Covarianza (COV)</b>	<b>Causal Process-Tracing (CPT)</b>	<b>Análisis de Congruencia (CON)</b>
<b>Preguntas y objetivos de la investigación</b>	<p>¿Hace alguna diferencia la variable X?</p> <p>Probar si es que diferentes valores de X llevan a diferentes resultados.</p>	<p>¿Qué hace que el resultado (Y) sea posible?</p> <p>Revelar la interacción temporal entre condiciones o mecanismos que llevan a distintos resultados.</p>	<p>¿Qué métodos explicativos proveen más y nuevos insights?</p> <p>Comparar los méritos explicativos y descriptivos de diferentes teorías.</p>
<b>Foco</b>	<p><b>Variables independientes</b> como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Factores de influencia</li> <li>-Factores que tienen una influencia autónoma</li> </ul>	<p><b>Configuraciones causales</b> como combinaciones secuenciales y situacionales de condiciones causales o mecanismos sociales</p>	<p><b>Teorías comprensivas</b> que compiten o se complementan entre sí</p>
<b>Selección de casos y teorías</b>	<p>Seleccionar <b>múltiples casos</b>, de acuerdo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Fueres <b>diferencias</b> respecto a la variable independiente <b>de interés</b></li> <li>-Alta <b>similitud</b> respecto a <b>variables de control</b> (Casos comparables)</li> </ul>	<p>Seleccionar uno o más casos, de acuerdo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Accesibilidad</li> <li>-Relevancia práctica o teórica del resultado</li> </ul> <p>Selección de uno o más casos <b>secuencialmente</b>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.-Casos "Positivos"</li> <li>2.-Casos "Posibles"</li> </ol>	<p>Selección de múltiples teorías, de acuerdo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Su lugar en la discusión científica</li> <li>-La aspiración teórica del investigador</li> </ul>
<b>Generación de datos</b>	<p><b>Observaciones:</b> Información correspondiente a indicadores especificados para las variables.</p> <p><b>Resultados:</b> Puntaje asociado a cada variable para los distintos casos</p>	<p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Información sobre el despliegue temporal del proceso causal</li> <li>-Información sobre la distancia espacio-temporal y proximidad entre causas y consecuencias</li> <li>-Información sobre percepciones y motivaciones de actores importantes</li> </ul> <p><b>Resultados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cadenas causales y conjunciones</li> <li>-<i>"Smoking guns"</i></li> <li>-Confesiones</li> </ul>	<p><b>Observaciones:</b> Información sobre la expectativa deducidas a partir de las teorías (proposiciones, hipótesis, predicciones)</p>
<b>Análisis de datos</b> -Rescatando inferencias causales para los casos investigados	<p><b>Contenido necesario:</b> Covarianza entre los puntajes de las variables dependientes (Y) y las variables independientes de interés (X)</p> <p><b>Conclusión:</b> X tiene efecto causal sobre Y</p> <p><b>Condiciones necesarias para concluir:</b> Que no exista covarianza entre la variable dependiente y las variables independientes consideradas de control.</p>	<p><b>Contenido necesario:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Línea de tiempo comprensiva</li> <li>-<i>"Smoking guns"</i></li> <li>-Confesiones</li> </ul> <p><b>Conclusión:</b> Identificación de configuraciones de condiciones y/o mecanismos que son necesarios y, juntos, suficientes para un resultado</p> <p><b>Herramientas necesarias para concluir:</b> Contrafactual y/o conceptos teóricos de los mecanismos y procesos dinámicos estudiados</p>	<p><b>Contenido necesario:</b> Diferencias en las teorías, respecto al nivel de congruencia entre expectativas y observaciones.</p> <p><b>Conclusión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Importancia relativa de las teorías seleccionadas</li> <li>-Explicación comprensiva a través de una combinación de teorías</li> </ul> <p><b>Condiciones necesarias para concluir:</b> Expectativa ex-ante sobre la posibilidad de que el caso sea congruente con las expectativas derivadas de las diferentes teorías.</p>
<b>Generalización</b> -Concluir más allá de los casos investigados	<p><b>Generalización estadística:</b></p> <p>Conclusiones sobre el efecto causal de X sobre Y en los casos seleccionados, generalizando a una población de casos similares respecto a las variables de control.</p>	<p><b>Generalización posibilística:</b></p> <p>Conclusiones sobre las configuraciones y mecanismos causales identificados para un resultado. Generalizando para el conjunto de configuraciones potenciales y/o para el conjunto de configuraciones y mecanismos causales probados.</p>	<p><b>Generalización teórica:</b></p> <p>Conclusiones sobre el poder explicativo en casos más o menos "cruciales" a la relevancia de teorías en el discurso científico.</p>

Tabla 3: Tres metodologías explicativas en la investigación de casos de estudio. Fuente: Designing Case Studies Explanatory Approaches in Small N Research.

## Anexo D

Entrevista	PLADECO		Presupuesto municipal anual	
	¿Se utiliza? ¿Frecuencia?	¿Cómo se usa?	¿Se utiliza? ¿Frecuencia?	¿Cómo se usa?
Secpla A (Secpla Comuna A)	Sí, se actualiza anualmente, con reuniones de avance cada 15 días con todas las áreas involucradas.	De una forma operativa, con un sistema de control de gestión sobre el avance de los proyectos declarados. Tiene metas y plazos específicos para cada proyecto.	Sí, se define el año anterior y se hacen modificaciones puntuales a algunos proyectos.	Se aumenta el presupuesto de áreas más prioritarias para la administración de turno. Actúa, así como una restricción al Pladeco, ya que si el presupuesto se frena, no se pueden llevar a cabo algunas inversiones.
Administrador Municipal A (Administrador municipal Comuna A)	Se intenta utilizar constantemente.	Se están haciendo gestiones para digitalizarlo. Es ideal tener a disposición un balance scorecard e indicadores que permitan monitorear su gestión. Antes era un instrumento más declaratorio, pero con la aparición de este control de gestión se transformó en algo más operativo.	Es el instrumento que más se utiliza, teniendo modificaciones periódicas durante el año.	Se definen las estructuras de ingresos y gastos que tendrá el municipio durante el año.
Administrador Municipal B (Administrador municipal Comuna B)	Actualmente no se usa mucho debido a que tienen un Pladeco de la administración pasada, que no se alinea a los lineamientos actuales.	Actualmente se intenta alinear los proyectos a algún eje del Pladeco que corresponda, considerando que son bien generales. Una vez que se modifique el Pladeco a la administración actual, se intentará dar lineamientos más específicos para cada área, que incluso puedan ahorrar algunas reuniones explicativas.	Sí, definición del presupuesto anualmente mediante reuniones con las distintas áreas ejecutoras. Posteriormente se modifica unas 8 veces al año (generalmente re itemizaciones). A nivel más central se usa al menos una vez al mes para revisión de avance, las unidades ejecutoras lo usan como instrumento de control de gestión constantemente.	Se centraliza el presupuesto, para evitar disgregaciones, que no permiten economías de escala. Se trabaja con proyección del ingreso (por lo general se plantea el mismo ingreso del año anterior). Se intenta planificar lo máximo para evitar imprevistos. Se hacen reuniones de avance presupuestario una o dos veces al mes para re priorizar el dinero, si una unidad está atrasada en el avance, se traspasa el dinero a otra unidad con capacidad de gasto.
Secpla B (Secpla Comuna B)	Se actualiza anualmente, con reuniones de avance mensuales.	Se busca declarar las intenciones de la administración, así como plasmar las demandas ciudadanas. Los proyectos se realizan según las prioridades de la administración de turno, por lo que	Sí, se usa como guía y hoja de ruta para todos los servicios. Se define anualmente y se hacen aprox. 4 modificaciones anuales.	Se divide en centros de costo, donde cada unidad tiene su presupuesto y se tienen reuniones e informes de monitoreo del presupuesto por área.

		varía el plazo de ejecución de estos. Se intenta declarar proyectos e iniciativas logrables para evitar exigencias incumplibles por parte de la ciudadanía.		
Administrador Municipal C (Administrador municipal Comuna C)	No se usa, ya que no hay un plan actualizado.		Sí, se evalúa semanalmente, además se modifica unas 12-13 veces al año.	Anteriormente se realizaban más de 20 modificaciones presupuestarias, dando cuenta de una pésima planificación. Se han hecho esfuerzos por mejorar esto y planificar de mejor manera. Se intenta coordinar con jefes de otras áreas para planificar de mejor manera sus gastos.
Administradora Municipal E (Administradora municipal Comuna E)	No tienen Pladeco vigente, se está elaborando uno nuevo.	Cuando sí existía se usaba como guía, pero no tenía indicadores ni metas asociadas.	Ha ido mejorando el uso de este instrumento en los últimos dos años. Antes existían demasiadas modificaciones anuales (principalmente re itemizaciones), actualmente se está intentando planificar mejor para evitar eso.	El cambio en la metodología de uso implicó que se enlazara de mejor manera el presupuesto a los proyectos planificados por la Secpla y Obras principalmente.
Secpla E (Secpla Comuna E)	No hay Pladeco vigente, lleva 2 años en elaboración (entre postulación de fondos y elaboración misma). Ha habido Pladecos de manera discontinua e intermitente.	Como el Pladeco no funciona con financiamiento interno, se tiene que esperar financiamiento externo para realizarlo. Además, menciona que hay una desmotivación respecto al Pladeco por temas que han quedado inconclusos respecto a lo que se planteó en Pladecos anteriores.	Se utiliza, ahora pasó a manos de Secpla para reflejar la ejecución de la planificación a largo plazo.	Mayor ingreso es Fondo Común Municipal, y lo recaudado por Dirección de Tránsito. Mayores gastos son los funcionarios. El personal de Finanzas no estaba capacitado para hacer seguimiento al presupuesto, por lo que pasó a manos de Secpla para realizar estas funciones.
Administradora Municipal D (Administradora municipal Comuna F)	Tienen un Pladeco desactualizado, debido al costo del levantamiento de la información y la falta de presupuesto para cubrirlo.	De todas formas, se han tratado de enfocar algunas metas del PMG o Plan anual en los lineamientos del Pladeco anterior (2015)	Sí, se utiliza y no tiene muchas modificaciones anuales.	Tiene más en consideración los gastos fijos (por eso la baja cantidad de modificaciones). En la práctica se ve cuanto se ha gastado el año pasado y se hace un incremento marginal.
Secpla D (Secpla Comuna D)	Tienen Pladeco vigente desde 2014 a 2020, en la práctica no se utiliza constantemente como instrumento de	Se hace un aterrizaje de lo que se está haciendo con labores municipales hacia la comunidad, además de hacer	Sí, se utiliza con unas 25 a 30 modificaciones presupuestarias anuales, menciona que mayor cantidad	El Secpla actúa como contraparte permanente para la gestión del presupuesto en cada dirección. Cada

	<p>gestión. Cuando recién se elabora y publica tiene bastante efecto como un impulso a cambios de conducta y cultura (gestión de cambio). Luego, esto se internaliza y pierde su efecto, se deja de utilizar.</p>	<p>valoraciones de lo que quiere la comunidad para hacer un reanálisis para pensar nuevamente las líneas estratégicas donde se quiere enfocar el municipio. Pladeco fija gastos, no tiene una gestión de ingresos asociados. En la práctica, solo se utiliza al comienzo como gestión del cambio, luego pierde fuerza y se deja de usar. No tiene metas asociadas, por lo que no se usa como instrumento de gestión y fiscalización.</p>	<p>de modificaciones se debe en una mejor gestión del presupuesto</p>	<p>unidad ve los posibles cambios que quieran hacer respecto de su propio presupuesto y se pide la autorización correspondiente a Secpla para realizar dichos cambios. Así se consolida el presupuesto definitivo. Costos políticos son importantes para cortar gastos, la mayoría de los gastos son más bien fijos (como RRHH o costos de gestión de espacios, etc).</p>
<p>Secpla F (Secpla Comuna F)</p>	<p>No tienen Pladeco vigente, el último vencía en 2015. Ese fue simplemente una actualización del que tenían anteriormente, tiene bastantes deficiencias en actualización de temas. No tiene antecedentes de por qué no se ha actualizado.</p>	<p>Actualmente no hay urgencia por actualizarlo, no se está trabajando en ello. Han utilizado otras instancias para levantar información desde la ciudadanía. Se está trabajando en temas de planificación en medio ambiente, que consideran más importantes. Secpla responde a confianza del alcalde, por lo que cambia de manera constante, y no hay más profesionales en el área. Por lo que no hay equipos calificados y tienen altísima rotación, por lo que cuesta mantener un trabajo de planificación que debería existir. Por lo mismo, se tienen que preocupar mucho más de la contingencia que de la planificación. Depende también mucho de la visión del Alcalde, si es que tiene o no visión de planificación a más largo plazo.</p>	<p>Presupuesto planificado que se entrega el 15 de dic. Presupuesto estimado.</p>	<p>La estimación de ingresos se hizo este año mediante un promedio de los ingresos propios anteriores. Según esto, puede calcular cuántos funcionarios puede mantener. El tema de los ingresos anteriores está sucio, tenían muchos ingresos por licencias de conducir, que al parecer eran ingresos que no correspondían. Cree que es un instrumento necesario, pero es un presupuesto agregado, no está desagregado por las diferentes áreas por lo que no se puede utilizar como un instrumento de control de gestión por parte de los diferentes directores de áreas.</p>

Tabla 14: Matriz temática de las entrevistas exploratorias realizadas, para Pladeco y Presupuesto anual

## Anexo E

Entrevista	Plan anual de compras		Política de RRHH	
	¿Se utiliza? ¿Frecuencia?	¿Cómo se usa?	¿Se utiliza? ¿Frecuencia?	¿Cómo se usa?
Secpla A (Secpla Comuna A)			Se utiliza constantemente en la implementación de buenas prácticas, capacitaciones, etc.	Para su implementación, se creó la dirección de RRHH, dando empoderamiento al área. Es un instrumento que da lineamientos sobre el bienestar del funcionario, así como su profesionalización y capacitación.
Administrador Municipal A (Administrador municipal Comuna A)	En la práctica no se usa mucho, ya que es mucha la cantidad de compras que se hace, por lo que no se hace una planificación previa.	En la práctica no se usa, se distancia mucho lo declarado en el plan de lo que realmente se compra.	No se toma mucho en cuenta. Al parecer está un poco de más desde el punto de vista de la municipalidad.	En la práctica se declaran más puntos de los que realmente se toman en cuenta. Como es un instrumento más nuevo está aún en mejora.
Administrador Municipal B (Administrador municipal Comuna B)	En la práctica no se usa mucho, solo para compras más grandes y complejas, porque no es necesario para comprar.	En la práctica el encargado de compras declara las mismas compras del año anterior para el año siguiente. Se quiere llegar a que las unidades compradoras planifiquen según requerimiento de las demás áreas (que no saben comprar) y que no se pueda comprar sin que esté planificado, porque así todo está incluido en el presupuesto. Actualmente también está más desagregado.	Se usa, pero de manera más declarativa y estratégica que operativa. Se usa en cuanto a que los principios declarados se ponen en acción en el día a día, pero no el instrumento en sí.	Se declaran intenciones y objetivos en cuanto a los RRHH, además de un par de acciones para lograr estos objetivos. Pero no se ha podido operativizar porque es muy complicado asignar indicadores a este tipo de temas. Se utiliza el PMG y Plan de Acción para asignar metas y plazos a estos objetivos. (26% del presupuesto se gasta en RRHH)
Secpla B (Secpla Comuna B)	No mucho, por lo general solo se ocupa para compras más grandes y complejas, que sí se planifican.	Las compras actualmente responden mucho a contingencias, más que a compras planificadas por parte de las áreas ejecutoras, por lo que no se usa mucho el instrumento.	Sí, se utiliza como guía para las acciones relacionadas a los funcionarios, como beneficios y remuneraciones justas, entre otros. Se considera muy importante.	Se creó la dirección de RRHH para darle importancia al desarrollo y cumplimiento de la política, ya que cerca del 30% del presupuesto se gasta en RRHH. Sin esta dirección habría sido muy lenta la implementación de la política.
Administrador Municipal C (Administrador municipal Comuna C)	No se utiliza, no se planifican las compras del año siguiente.	Existe formalmente, pero no es una herramienta que han aprovechado, debido a que no han logrado cambiar la cultura de las compras, que actualmente responde mucho a la contingencia, se va	Se usa más bien intuitivamente.	Existe una política de RRHH que da ciertos lineamientos, pero no se usa mucho en la práctica. Sí se han tratado de ir haciendo mejoras en temas de remuneraciones. Se está intentando

		sobre la marcha. Si intentan planificar las compras más importantes y estratégicas.		sistematizar y ordenar esta política.
Administradora Municipal E (Administradora municipal Comuna E)	No se utiliza, las compras son bien espontáneas. Tiene que ver con la nula planificación que había del presupuesto.		Tienen una política de RRHH, pero muy general (no sabría decir por qué), en la práctica no se utiliza por lo mismo, pero están generando una nueva con temas más abordables y más prácticos.	
Secpla E (Secpla Comuna E)	Se desarrolla en área de Finanzas, porque lo exige Contraloría. Pero en la práctica no se utiliza. Es más burocracia que efectividad.	La mayoría de las compras de Secpla son estándares y rígidas. Se piden muchos planes y se gastan muchas HH en realizar estos procesos, lo que contrasta con la idoneidad del personal con que se cuenta. Cree que no es tan efectivo para el trabajo que significa desarrollarlo, por lo que no se dedica esfuerzo en ello.	No sabe si es que existe una política. Llama a jefa de RRHH. Le comenta que sí existe una política vigente pero que no sabe si es que está publicada para los funcionarios.	Comenta que muchas veces no se puede elegir mucho en cuanto a funcionarios. Se trabaja con las personas que llegan, que no son muchas, ni muy calificadas, debido a la "baja" escala de sueldos y pocos beneficios que se ofrecen.
Administradora Municipal D (Administradora municipal Comuna F)	Cada vez se ha usado más, desde que se le asignó su elaboración a una encargada de licitaciones (centralizado)	Se utiliza para planificar las compras de materiales de oficina, para lo cual se licitan los materiales. Cada área hace un listado de requerimientos y se centraliza con la encargada de licitaciones.	Existe una política actual pero no se conoce por los funcionarios. La persona que estaba a cargo ya no trabaja allí y no se delegó a nadie en este tema.	
Secpla D (Secpla Comuna D)	Tienen plan anual de compras, pero desconoce su funcionamiento, ya que DAF es encargado, sí sabe que está asociado al presupuesto.		Existe y se publica, pero no se utiliza mucho en la práctica. Por lo menos se utiliza día a día en términos de capacitaciones y condiciones de trabajo, entre otros. Pero otros aspectos, como gestión de carrera no se toman en cuenta.	Existe la Dirección de RRHH, no se ha traducido en términos de política, pero nueva Ley de Plantas es una posibilidad para mejorar la gestión de carrera y desarrollo profesional, que no se consideran en la Política de RRHH actual. Se utiliza por las asociaciones para exigir mejoras en sus condiciones actuales.
Secpla F (Secpla Comuna F)	No tiene información al respecto.		Se hizo una propuesta para política de RRHH para el próximo año, con cierta planificación de capacitaciones, propuesta de ley de plantas. No tiene información del año	Directores que llevan más tiempo dijeron que estuvo muy atrasado el proceso de planificación para este año, por lo que simplemente se entregó lo mínimo para cumplir, por lo que no presentaron

			pasado, no tenían disponible en ningún lado. Lo hace la Daf junto con Secpla. Se ve el presupuesto, qué se puede hacer en capacitaciones, en contratos, etc, según lo que alcanza con el presupuesto.	mayor información. En general no se tenía idea sobre la existencia de una política de RRHH anteriormente.
--	--	--	---	---

Tabla 15: Matriz temática de las entrevistas exploratorias realizadas, para Plan Anual de Compras y Política RRHH

## Anexo F

Entrevista	Plan de Seguridad Comunal		Otros
	¿Se utiliza? ¿Frecuencia?	¿Cómo se usa?	<b>Instrumentos que usan y no se mencionaron o instrumentos que no están formalizados, pero son necesarios</b>
Secpla A (Secpla Comuna A)			Falta trabajar en la digitalización de la información, para asegurar su disponibilidad a lo largo de la organización. Sería útil implementar un plan de manejo de la información.
Administrador Municipal A (Administrador municipal Comuna A)	Se actualiza constantemente y funciona.	Funciona de buena manera, se reúnen todos los actores involucrados mensualmente para monitorear el avance del plan. Aunque faltan recursos se intenta aplicar.	Considera el Plan Regulador incluso más importante que el Pladeco, ya que influye en la vida misma de los ciudadanos. Además, considera muy importante el plan de emergencias. Considera también que faltan sistemas de control de gestión y metas para hacer seguimiento.
Administrador Municipal B (Administrador municipal Comuna B)	Sí, Alcaldesa se reúne semanalmente para monitorear el avance. Desde que se haga efectivo el funcionamiento de la Asociación de Seguridad no se monitoreará tanto, para pasar a ser un "organismo independiente" que solo funciona con traspaso de recursos.	Es básicamente una estrategia que permite definir el uso de recursos en materia de seguridad. Con metas tangibles que permiten monitorear el avance. Gran traspaso de dinero a esta área por importancia que se le da por parte de la administración actual	Falta incorporar el Plan de Acción, que se usa bastante para definir ejes de acción y metas para cada uno de los ejes
Secpla B (Secpla Comuna B)	Se usa constantemente en reuniones de avance de los planes de seguridad, aunque el instrumento como tal es nuevo (existe desde el año pasado).	Se usa bajo el contexto de una asociación de seguridad en conjunto con otras dos municipalidades, que funciona bajo el principio de traspaso	

	Tomó mucha importancia por la relevancia que le dio la alcaldesa al área de seguridad en su administración.	de recursos. El instrumento detalla además los planes de inversión del municipio en el área, que han excedido hasta 4 veces lo declarado, debido a la importancia que le da la administración.	
Administrador Municipal C (Administrador municipal Comuna C)	Funciona bastante bien. Se reúne una vez al mes el concejo para monitorear el avance del plan. Entró en operación recién en 2018.	Se creó la Dirección de Seguridad Pública. Se pusieron en marcha diversas iniciativas debido a la importancia que le dio la administración a la seguridad en la comuna. Además, existen indicadores que permiten monitorear el avance de las metas.	Cree que en general el uso de los instrumentos es algo básico para el buen funcionamiento de los servicios municipales.
Administradora Municipal E (Administradora municipal Comuna E)	También está en elaboración. No sabe si es que tenían un plan de la administración pasada.		Agenda ambiental. Uno de los lineamientos que tienen es el desarrollo sustentable. Igual forma parte del Pladeco, la agenda es más concreta, cuenta con acciones, objetivos, programas y proyectos. Si se tuvieran planificaciones más a largo plazo se podría tener continuidad de los proyectos y políticas, lo que funcionaría mucho mejor.
Secpla E (Secpla Comuna E)	Dice que existe una pero no tiene más conocimiento al respecto.	Menciona que se trabaja con la comunidad, Carabineros y Fiscalía. También que no hay problemas respecto a la seguridad en la comuna, aunque hay una percepción de inseguridad, hay muy pocos robos al año y algunos casos de violencia intrafamiliar (aunque está normalizada).	Participación ciudadana. Hay que ver como meter a la comunidad en una participación constante, no sólo el reclamo de derechos. Falta también atraer gente con capacidad de liderazgo a la comuna.
Administradora Municipal D (Administradora municipal Comuna F)	Se aprobó hace un par de semanas.	Desde el año pasado se creó un Concejo de Seguridad, fue fundamental para la realización del plan el recibimiento de una guía paso a paso para elaborarla por parte del Gobierno Central. Además de fondos, sobre todo para el	

		levantamiento de la información.	
Secpla D (Secpla Comuna D)	Tienen y se utiliza, se actualiza un par de veces al año y el Concejo de Seguridad Municipal se reúne constantemente para revisar avances	Es bien dinámico, tiene propuestas concretas, pero sufre constantes cambios y no tiene metas asociadas, es complicado porque la seguridad tiene mucho que ver con percepción de la comunidad, más que con números. Se hacen propuestas constantemente a Subsecretaría, en busca de oportunidades y recursos.	Que se tenga que estar creando cada municipio sus propios instrumentos es una estupidez. En la práctica debería evolucionar el concepto de instrumento como una herramienta de gestión diaria, que sea centralizado por Subdere, para aprovechar economías de escala, muchos municipios no tienen idea de lo que pasa porque no tienen profesionales. Falta mucho en digital y que se pueda llevar a la práctica. El día a día no tiene nada que ver con los instrumentos mencionados.
Secpla F (Secpla Comuna F)	Recién se hizo una propuesta, lo hizo Dideco con ayuda de Secpla, por lo que no está vigente. Se hizo un programa de seguridad pública, Subsecretaría ingresó recursos.	Como en la comuna no hay altos niveles de delincuencia se hizo difícil hacer un levantamiento de la información eficiente. Se tuvo que hacer un diagnóstico a través de la percepción de las personas, con participación ciudadana. No sabe si la metodología del diagnóstico que se hizo está validado. Se tomaron algunos temas del diagnóstico y planes de comunas similares para hacer este plan. Existían muy pocas denuncias, y no había una tendencia clara sobre qué delito era más común. Por lo que no se sabía qué priorizar tampoco. Debido a esto, y a que había otra visión del alcalde, que no se hizo un plan anteriormente. Alcalde quiso hacer un cuerpo de policía autónomo y paralelo para trabajar este tema. También existe una percepción de que en la comuna se tratan los temas de seguridad de manera	Flujograma de las acciones de los distintos directores, esta municipalidad, al ser pequeña, depende mucho de la voluntad de los funcionarios. Falta tener claro cuáles son las responsabilidades de cada funcionario, y cuáles son los flujos de información que deben ocurrir para que funcione de mejor manera el proceso de planificación.  Falta un componente de participación ciudadana, que esté informada de las distintas planificaciones, para poner urgencia a las distintas políticas.

		personal, no se hacen muchas denuncias.	
--	--	---	--

Tabla 16: Matriz temática de las entrevistas exploratorias realizadas, para Plan de Seguridad Comunal

## **CAPÍTULO 7: ANTECEDENTES GENERALES**

### **6.1. Características de la Institución**

#### **6.1.1 Rubro**

La presente investigación se realiza en el marco de un estudio realizado por el Centro de Sistemas Públicos (CSP), para la Asociación Chilena de Municipalidades.

La Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) es una organización fundada en fundada el 10 de mayo de 1993. Esta agrupación nace a partir de la necesidad de representar a las municipalidades y representar sus intereses ante los distintos organismos públicos y privados.

El Centro de Sistemas Públicos se crea el 13 de mayo de 2010 por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, con el objetivo de aportar al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y a la gestión de organizaciones del Estado.

El CSP intenta abordar problemas desde una perspectiva interdisciplinaria y sistémica, para poder aumentar la creación de valor público. Para esto trabaja en las áreas de investigación de la ingeniería industrial desde un enfoque público. Teniendo como ámbitos de acción la docencia, investigación, proyectos y extensión.

En definitiva, el rubro en el que se desenvuelve el Centro de Sistemas Públicos es el de la creación de valor público, entendiendo este como el interés general de las generaciones futuras y la actual. Es así como se busca generar un mejor Estado, que esté al servicio del desarrollo humano, removiendo los obstáculos para la realización de proyectos de vida de todas las personas, sin discriminaciones.

Así, el CSP busca ser un referente con las instituciones públicas de Chile y los Estados Latinoamericanos en cuanto a la resolución de problemas de gestión, ingeniería e innovación que generen un alto impacto en la sociedad, desarrollando además investigación aplicada en servicios transversales del Estado.

#### **6.1.2 Misión**

“Contribuir significativamente a la mejora de las políticas públicas y a la modernización del Estado en Chile y Latinoamérica, con miras a promover el desarrollo humano de las personas y la creación de valor público.”

### **6.1.3 Visión**

“Ser referentes en materias de gestión y políticas públicas en Chile y en Latinoamérica.”

### **6.1.4 Productos y servicios**

El Centro de Sistemas Públicos cuenta con un Área de Proyectos y Estudios y un Área de Investigación, que son las encargadas de llevar a cabo las distintas actividades desarrolladas por el centro, en su mayoría destinadas a instituciones públicas, o ejecutadas en conjunto con estas.

El Área de Proyectos y Estudios se encarga de desarrollar distintas iniciativas, en su mayoría de largo plazo, enfocadas al sector público, que por lo general abordan problemáticas del quehacer nacional. El objetivo de estos proyectos es aportar con nuevas e innovadoras visiones y metodologías de trabajo en instituciones públicas.

En cuanto al Área de Investigación, sus objetivos son generar conocimiento con altos estándares de impacto científico en gestión y políticas públicas, así como influir en la elaboración e implementación de políticas públicas y prácticas de gestión en instituciones del Estado. Esto, a través de publicaciones académicas y presentaciones en congresos y seminarios.

### **6.1.5 Clientes y Usuarios**

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, se puede decir que los clientes del CSP son aquellas instituciones públicas que ordenan la realización de algún proyecto o estudio, por parte del Centro para mejorar algún aspecto dentro de su organización.

De la misma manera, cualquier persona o institución interesada en informarse y complementar su formación respecto a un tema de interés público sobre el que el Centro haya publicado alguna investigación, se puede transformar en usuario, accediendo a la publicación mencionada anteriormente.

### 6.1.6 Dimensionamiento de la actividad

En la Memoria 2018 del CSP se pueden apreciar diversas cifras respecto al ejercicio de la actividad de la institución, las cuales dan cuenta del impacto que tiene el Centro en el rubro.

Primero, se puede destacar que el Centro de Sistemas Públicos ha ejecutado 71 proyectos en sus 8 años de trayectoria. Estos se centran, principalmente, en los sectores de Salud (17%), Finanzas Públicas (17%), Desarrollo Económico y Fomento (14%) y Desarrollo Regional (10%).

Además, se han publicado 15 *Series de Sistemas Públicos*, que son artículos que promueven y difunden el resultado de investigaciones llevadas a cabo por el CSP y sus colaboradores, dirigido a tomadores de decisiones y la opinión pública relevante, por lo que son documentos de incidencia en Políticas Públicas. Así mismo, el CSP ha patrocinado la realización de 40 tesis de pregrado y postgrado, 5 libros y 16 artículos en revistas científicas.

En el ámbito académico, se puede destacar la realización de 44 diplomados, de los cuales han participado más de 1.400 directivos y profesionales del sector público; y 14 cursos de especialización, de los cuales fueron parte más de 400 alumnos pertenecientes a agencias y servicios públicos.

Por último, como parte del ejercicio de lo anteriormente mencionado, se ha accedido a más de 1.000 millones de pesos chilenos en fondos de investigación, a través de proyectos CONICYT adjudicados; y más de 500 millones de pesos en fondos de transferencia tecnológica, por medio de proyectos CORFO adjudicados.

### 6.1.7 Ventaja competitiva

Existen diversos centros de estudios similares en el país, tales como el Centro UC de Políticas Públicas de la Universidad Católica, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo o el Centro de Análisis en Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Estas instituciones actúan como competencia del CSP en la actualidad.

Las ventajas competitivas del Centro de Sistemas Públicos respecto de las organizaciones nombradas anteriormente tienen que ver con dos aspectos:

- ✓ Cuenta con una mirada integrada por ingeniería de procesos, herramientas de TIC's, sistemas complejos y acompañamiento en la gestión del cambio, que permite abordar problemas de gestión desde esta perspectiva, pudiendo llegar a soluciones óptimas y eficientes.

Esto lo diferencia de otros Centros, enfocados en carreras menos relacionadas con la ingeniería.

- ✓ Al pertenecer a la Universidad de Chile tiene un enfoque público y, en teoría, no tiene ninguna preferencia por algún sector político o ideológico, como sí lo tienen centros de otras Universidades, que tienen lineamientos definidos en este aspecto, lo cual puede afectar su criterio.

## **6.2 Mercado y/o Marco Constitucional**

Como se mencionó anteriormente, el presente estudio se enmarca en un proyecto mayor, realizado en conjunto por el Centro de Sistemas Públicos y la Asociación Chilena de Municipalidades.

Teniendo en cuenta este contexto, a continuación, se procede a definir los actores involucrados en el proyecto mencionado, así como el marco institucional del mismo, es decir, los lineamientos que determinan la relación entre las instituciones involucradas en el proyecto, siempre en el marco del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y sobre todo considerando el acelerado ritmo en que está cambiando la sociedad hoy en día, existen distintos factores que influyen en que los municipios efectivamente puedan cumplir su finalidad.

### **6.2.1 Actores**

#### **Centro de Sistemas Públicos**

En el contexto de este proyecto, el CSP actúa como proveedor de un servicio a la AChM, en particular este servicio consiste en la realización de una serie de estudios, que permitan entregar propuestas para enfrentar los nuevos desafíos de los municipios en Chile para los próximos 20 años

#### **Asociación Chilena de Municipalidades**

La Asociación Chilena de Municipalidades nace como una organización que represente los intereses de las distintas municipalidades de manera conjunta, convirtiéndose en un actor relevante, que pueda ejercer presión para favorecer sus intereses y facilitar la solución de problemáticas comunes que afecten a los municipios.

En este caso, el objetivo de la Asociación con la realización del proyecto junto al CSP pasa por mejorar la recaudación municipal, ya que la falta de presupuesto es un problema presente en una gran cantidad de municipios, por lo que la AChM busca hacerse cargo de este y enfrentarlo conjuntamente.

Además, claramente de buscar mejores formas de afrontar nuevos posibles problemas que las municipalidades tengan que afrontar en el futuro.

### **Municipalidades**

En Chile existen 345 municipalidades, que se definen, según la Ley Orgánica de Municipalidades (19.882), como “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”.

En el contexto del proyecto, se encuentran representadas por la AChM en cuanto buscan mejorar su recaudación financiera y sus métodos de gestión y planificación.

### **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo**

Es un organismo estatal cuyo objetivo es “Impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de poder político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios”.

Así, se convierte en un actor indirecto dentro de este proyecto, debido a que, en definitiva, cualquier propuesta tendrá que pasar por esta institución antes de ser efectiva, ya sea financiera o administrativa.

#### **6.2.2 Marco Institucional**

El marco institucional de este proyecto tiene relación con las definiciones de trabajo que se establecieron en la concepción del estudio, por parte de ambas instituciones, la AChM actuando como cliente y el CSP como proveedor de servicios.

El proyecto mencionado se enfoca en distintas aristas, que en su totalidad permiten cumplir el objetivo general de la investigación, que es mejorar la recaudación municipal, aumentando así el presupuesto anual con el que disponen los municipios, así como entregar propuestas de mejoras en la gestión de nuevos problemas para estas instituciones en el futuro.

En particular, la arista del estudio que se abarca para este proyecto de título es el de la gestión y planificación estratégica de los recursos municipales. Respecto a esto, el proyecto contempla como sus objetivos específicos los siguientes:

- ✓ Recopilar y sistematizar los distintos estudios existentes en la materia.

- ✓ Diagnosticar el sistema de Gestión Estratégica de los Municipios, incorporando su heterogeneidad, y proponer mejoras al respecto.
- ✓ Analizar el funcionamiento de los de los instrumentos de planificación estratégica municipal, y la gestión de desempeño en gobiernos locales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estableció la entrega de los entregables como resultado del proyecto realizado para el 19 de mayo del 2019, presentando avances en 4 etapas distintas según la metodología a seguir. Así, los resultados y recomendaciones derivados del estudio se entregarán mediante *policy papers*, editados por el CSP, orientándolos a profesionales, directivos, autoridades y actores públicos.

Además, se estableció una fuerte campaña de difusión de los artículos producidos, por medio del uso de la plataforma de Clubes de Innovación Pública, siendo esta una de las principales actividades de extensión del CSP, reuniendo a altos directivos públicos y profesionales del Estado de Chile, en este caso teniendo principal foco en parlamentarios, alcaldes y actores regionales.

Por último, se acordó seguir una metodología postpositivista y pragmática, consistente además en tres etapas:

- ✓ Diseño metodológico, consistente principalmente en revisión de literatura y entrevistas exploratorias semiestructuradas.
- ✓ Levantamiento de datos, que incluye encuestas electrónicas, experimentos de viñeta, datos administrativos y experiencias comparadas.
- ✓ Análisis de datos, incluyendo técnicas de optimización, *Social Network Analysis*, Regresión múltiple y análisis de contenido.

### 6.3 Desempeño organizacional

El Centro de Sistemas Públicos fue fundado el 13 de mayo de 2010 con la función de crear valor público, teniendo como ámbitos de acción la docencia, investigación, proyectos y extensión. Desde entonces ha aumentado considerable y sostenidamente su actividad en todos los aspectos de sus funciones.

En cuanto a los proyectos desarrollados, el CSP ha realizado 71 proyectos y estudios para instituciones públicas y organismos internacionales a lo largo de sus 8 años de trayectoria. De estos, la mayoría se concentraron en los sectores de Saludos (17%), Finanzas Públicas (17%), Desarrollo económico y fomento (14%), y Desarrollo Regional (10%). A su vez, las temáticas más

recurrentes fueron Gestión Estratégica (11%), Gestión de Personas (9%), Modelamiento (9%), y Control de Gestión y Auditoría (8%).

En la Figura 10 se puede observar el avance del número de proyectos y estudios desde la fundación de la institución. Se ve una tendencia al alza, siendo el 2017 el año en que más proyectos se realizaron por parte del CSP.

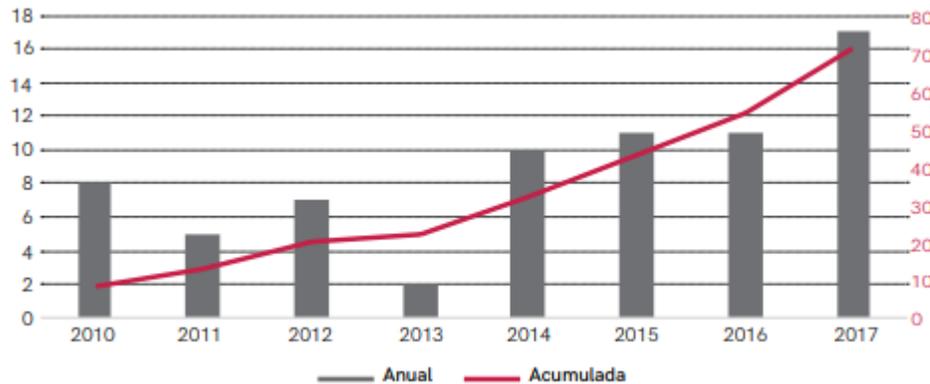


Figura 10: Proyectos y Estudios realizados por CSP. Fuente: Memoria CSP 2018

Además, el área de investigación del Centro se ha encargado de la publicación de 16 artículos en revistas científicas y 5 libros desde el 2010, además de haber patrocinado la realización de 40 tesis de pre y postgrado. De los papers publicados el 16% corresponde al área de Educación, el 14% a Desarrollo Social, otro 14% a Políticas de Descentralización y Desarrollo Regional, y un 11% a Servicio Civil y Gestión de Personas.

Con respecto a lo anterior, no se muestra ninguna tendencia clara, por lo que se puede decir que se ha mantenido relativamente constante el número de artículos, libros y tesis publicadas anualmente por el CSP.

Otra área importante del CSP es la de Docencia, la que ha mostrado un importante crecimiento conforme avanzan los años. Es así como se puede destacar la realización de 44 diplomados, de los cuales han participado más de 1.400 directivos y profesionales del sector público; y 14 cursos de especialización, de los cuales fueron parte más de 400 alumnos pertenecientes a agencias y servicios públicos.

En la Tabla 16 se muestra la cantidad de cursos y capacitaciones dictadas anualmente a instituciones del Estado de nivel central, regional y local. Se puede ver que hasta el 2013 el número de cursos había ido en aumento, para luego disminuir su cantidad hasta 2017, año en el que se produjo un alza importante, llegando al máximo de cursos dictados en un mismo año por parte del Centro y mostrando que hubo un aumento de interés por parte de instituciones estatales por recibir capacitaciones dictadas por el CSP.

Además, en la Figura 11 se puede observar la cantidad de alumnos del diplomado de gerencia pública, uno de los más importantes dictados por el Centro. En este se ve que la matrícula de alumnos ha aumentado considerablemente y de manera consistente (salvo algunas versiones cerradas del diplomado) desde el inicio del curso.

<b>Año</b>	<b>Cursos</b>
2010	2
2011	3
2012	4
2013	3
2014	
2015	2
2016	1
2017	6

Tabla 16: Cursos y Capacitaciones a instituciones del Estado. Fuente: Elaboración propia con datos del CSP.

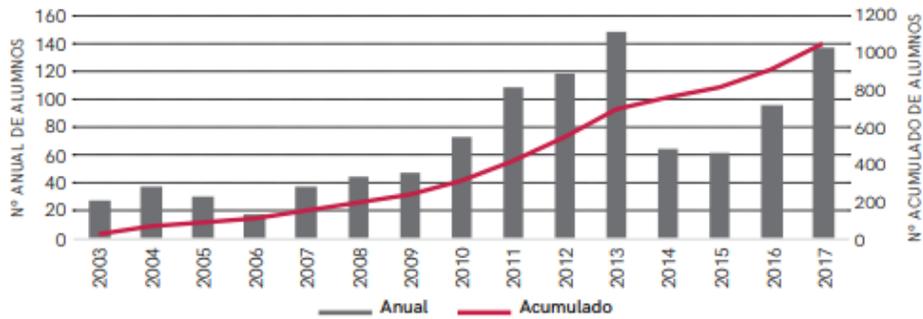


Figura 11: Alumnos diplomado Gerencia Pública. Fuente: Memoria CSP 2018

Por último, las actividades de extensión del CSP representan un esfuerzo importante, habiendo realizado 22 Clubes de Innovación, que son una de las actividades más importantes del Centro, donde se reúnen altos directivos y profesionales del Estado para reflexionar, compartir conceptos y buenas prácticas de innovación y gerencia pública.

En la Tabla 17 se muestra la cantidad de Clubes de Innovación realizados anualmente por el CSP, donde también se puede ver que luego del 2012 hay una baja considerable en el número de actividades realizadas, para luego aumentar en 2017, viendo que este año se ha hecho un esfuerzo importante por compensar los malos números obtenidos en los años anteriores.

Además, se puede observar en la Figura 12 la cantidad de las publicaciones anuales en medios de comunicación en los que ha sido mencionado el CSP. En este gráfico sí se puede apreciar una tendencia al alza desde la creación del Centro, viéndose un aumento en la importancia que está tomando la institución como un actor relevante en la opinión pública.

Año	Clubes
2010	4
2011	4
2012	5
2013	2
2014	2
2015	1
2016	1
2017	3

Tabla 17: Clubes de Innovación realizados por CSP. Fuente: Elaboración propia con datos del CSP.

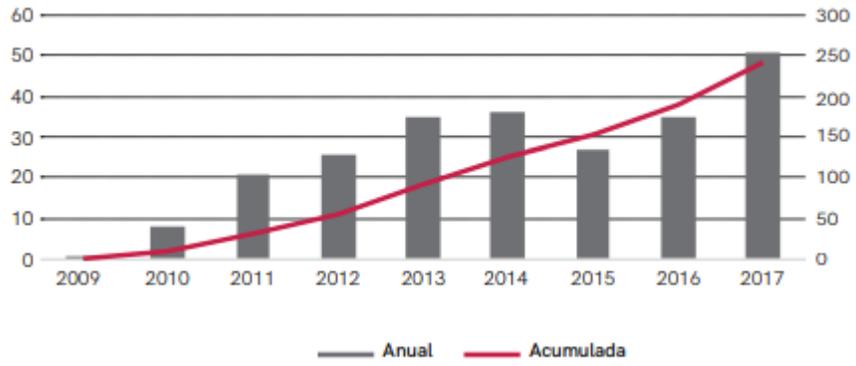


Figura 12: Publicaciones en medios de comunicación por año. Fuente: Memoria CSP 2018