



DISEÑO DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN PARA LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE SAN CLEMENTE

**PROYECTO PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN CONTROL DE
GESTIÓN**

Alumno: Pedro Contreras Quinteros

Profesor guía: Aldo Caprile Rojas

Santiago, noviembre de 2022

RESUMEN

El presente proyecto de grado presenta el diseño de un sistema de control de gestión para la Ilustre Municipalidad de San Clemente, el cual permitió integrar la estrategia con las operaciones de toda la institución, contribuyendo con la eficiencia en el uso de recursos, la evaluación del desempeño y el cumplimiento del propósito definido en la legislación vigente.

Inició con la descripción de la institución y la unidad estratégica de negocio (UEN), los componentes del servicio municipal, los factores críticos de éxito y algunas restricciones e indicadores relevantes para definir los bordes del sistema de gestión. Así mismo, se describió el contexto de la Municipalidad destacando como relevante relación con los principales *stakeholders*, la satisfacción de las necesidades de la comunidad y el cumplimiento de las normas legales, además de una identificación inicial de los componentes clave del entorno próximo e interno de la organización. Finalmente, se revisaron las actuales declaraciones estratégicas de la UEN, actualizando y proponiendo nuevas declaraciones de misión, visión y valores, de acuerdo con la revisión de la literatura respectiva.

El proyecto continuó con el desarrollo de la estrategia de la UEN, determinado las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas existentes en el entorno externo e interno, determinando el posicionamiento de la institución frente a los desafíos futuros. Así mismo, se definió la propuesta de valor de la UEN, seleccionando los atributos de cobertura activa, agilidad, amabilidad y desarrollo integral como aquellos más relevantes, y se describió el modelo de negocio que permite su cumplimiento y la viabilidad de este servicio público, identificando interacciones que permiten maximizar la rentabilidad social. Con todo lo anterior, se presentó que la participación ciudadana, el desarrollo integral de los habitantes de la comuna y la gestión interna eficiente eran los objetivos centrales que permitían superar las brechas del posicionamiento y contribuían a mejorar la rentabilidad social.

A continuación, el proyecto presentó la planificación de la estrategia de la UEN, la cual surge como consecuencia de los análisis previos, y permitió la definición de 17 objetivos centrales que la orientan al cumplimiento del propósito institucional, definiendo tres ejes primordiales: vinculación social, calidad de servicio y cobertura comunal. Así también, en esta etapa de planificación se presenta el sistema de medición del desempeño que permite transformar los objetivos en 31 indicadores de seguimiento que contribuyen a monitorear el desarrollo de estos, acompañado de 3 proyectos orientados a generar cambios tendientes a asegurar su cumplimiento. Finalmente, en esta etapa se desarrolló un modelo de control operativo, en base a lo indicado Ouchi (1979), el cual contribuye a mejorar la gestión operativa y al cumplimiento de los atributos de valor definidos previamente.

Posteriormente, el proyecto se encargó del despliegue de los objetivos en las direcciones de DIDECO y DAF, alineando los objetivos institucionales con los objetivos operativos que ambas direcciones realizaban durante la entrega de servicios a la comunidad. Así también, se presentaron los desempeños relevantes en cada dirección y los respectivos esquemas incentivos que permiten orientar el comportamiento de los directores de ambas unidades con los objetivos definidos para toda la UEN, contribuyendo al alineamiento, la persistencia y la intensidad del esfuerzo de los funcionarios.

Finalmente, el presente proyecto de grado aborda los desafíos propios del servicio municipal que entrega la UEN, contribuyendo a la rendición de cuentas, el cumplimiento de la estrategia y el correcto uso de los recursos públicos; presentando en su conclusión la contribución del proyecto a la gestión institucional, destacando la forma como aborda de manera efectiva los problemas relacionados con el control de gestión que existan al momento del desarrollo de este estudio; y se presentan algunas recomendaciones que facilitan un eventual proceso de implementación del sistema en la Municipalidad.

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa y mi pequeña hija, pues, sin su constante apoyo y paciencia en este largo proceso, no habría logrado sortear con éxito el cierre de este proyecto. Diariamente su empuje y soporte me permitieron mantener la motivación y el deseo de aprender, incluso cuando las fuerzas flaqueaban; gracias a ambas por ser mi fuente de inspiración.

A la Ilustre Municipalidad de San Clemente, representada por su alcaldesa y directivos, por su colaboración, apoyo y constante soporte para permitir el desarrollo de este proyecto de grado, congeniando las actividades laborales y académicas de manera eficaz. Agradecer especialmente al funcionario José Medel Carreño por darse el tiempo de compartir su conocimiento y experiencia en la institución, ya que su guía resultó vital para recoger aquellos aspectos relevantes de la cultura organizacional, lo que permitió realizar un sistema de gestión lo más ajustado a la realizada cómo fue posible.

A la Universidad de Chile y los profesores de este magíster por los conocimientos aportados, sin lugar a dudar este programa de postgrado está a la altura de las expectativas y entrega conocimientos de más alto nivel. Especialmente, agradezco a mi profesor guía el señor Aldo Caprile Rojas, dado que, con su apoyo, recomendaciones y exigencia, fue posible concluir el presente estudio de manera exitosa.

Finalmente, a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) por contribuir con el financiamiento de este postgrado¹ y el aporte destinado a textos de estudio utilizados durante el desarrollo del presente proyecto. Agradecer por el constante fortalecimiento y desarrollo del capital humano del país, especialmente de los funcionarios del sector público.

¹ PCHA/Magíster para funcionarios/as del Sector Público/2021 – 79210080

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN	II
AGRADECIMIENTOS	IV
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. OBJETIVOS DEL PROYECTO	1
1.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	2
1.3. METODOLOGÍA	4
1.4. ALCANCES Y LIMITACIONES	6
1.5. ORGANIZACIÓN DEL DOCUMENTO	7
2. MARCO GENERAL DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CLEMENTE	10
2.1. DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y UEN	10
2.1.1. <i>Descripción de la UEN</i>	15
2.2. CARACTERIZACIÓN DEL NEGOCIO	19
2.2.1. <i>Componentes del servicio Municipal</i>	20
2.2.2. <i>Factores críticos de éxito</i>	23
2.2.3. <i>Restricciones relevantes</i>	24
2.2.4. <i>Indicadores de gestión Municipal</i>	25
2.3. COMPOSICIÓN DEL CONTEXTO	27
2.3.1. <i>Macroentorno</i>	27
2.3.2. <i>Stakeholders</i>	29
2.3.3. <i>Competidores relevantes</i>	33
2.4. DECLARACIONES ESTRATÉGICAS	34
2.4.1. <i>Análisis y definición de la Misión de La Municipalidad</i>	34
2.4.2. <i>Análisis y definición de la Visión de La Municipalidad</i>	37
2.4.3. <i>Definición de las Creencias de La Municipalidad</i>	40

3.	DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA	46
3.1.	ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA UEN	47
3.1.1.	<i>Análisis externo</i>	47
3.1.2.	<i>Análisis interno</i>	65
3.1.3.	<i>Posicionamiento estratégico</i>	70
3.2.	FORMULACIÓN ESTRATÉGICA	79
3.2.1.	<i>Análisis de la curva de valor</i>	80
3.2.2.	<i>Selección de atributos claves</i>	84
3.2.3.	<i>Declaración de la propuesta de valor</i>	87
3.2.4.	<i>Descripción de la estrategia de la UEN</i>	90
3.3.	MODELO DE NEGOCIO	94
3.3.1.	<i>Definición y análisis del modelo de negocio</i>	96
3.3.2.	<i>Análisis de Rentabilidad o Captura de Valor del Modelo de Negocio</i>	108
3.4.	PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL CONTROL DE GESTIÓN.	112
4.	PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA	116
4.1.	DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA UEN	117
4.1.1.	<i>Estructura del mapa estratégico de la UEN</i>	117
4.1.2.	<i>Relaciones causa-efecto</i>	122
4.1.3.	<i>Justificación del mapa estratégico propuesto para la UEN</i>	133
4.2.	DISEÑO DEL SISTEMA DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA UEN	140
4.2.1.	<i>Cuadro de mando integral propuesto</i>	141
4.2.2.	<i>Iniciativas estratégicas consideradas en el CMI</i>	151
4.2.3.	<i>Justificación del CMI propuesto para la UEN</i>	155
5.	ALINEAMIENTO ORGANIZACIONAL	162
5.1.	UNIDADES OPERATIVAS CLAVE	163
5.1.1.	<i>Flujo de actividades: ejecución de programas sociales</i>	166

5.1.2.	<i>Unidades operativas seleccionadas</i>	168
5.2.	DEFINICIÓN DE LOS DESEMPEÑOS Y DISEÑO DEL SISTEMA DE MEDICIÓN DE LAS UNIDADES FUNCIONALES	172
5.2.1.	<i>Tablero de control de la Dirección de Desarrollo Comunitario</i>	173
5.2.2.	<i>Tablero de control de la Dirección de Administración y Finanzas</i>	177
5.2.3.	<i>Justificación de los tableros de control propuestos</i>	180
5.3.	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y ESQUEMA DE INCENTIVOS	183
5.3.1.	<i>Descripción de la situación actual</i>	184
5.3.2.	<i>Propuesta del instrumento de evaluación y compensación del desempeño</i>	189
5.3.3.	<i>Justificación del esquema de incentivos</i>	194
6.	CONCLUSIONES	199
7.	BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	204
	ANEXOS	209
	ANEXO 1: ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA UEN	209
	ANEXO 2: ENCUESTA DE SATISFACCIÓN USUARIA MUNICIPAL	216

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: MATRIZ BIBLIOGRÁFICA	6
TABLA 2: FUNCIONES DE LAS DIRECCIONES DE LA UEN	17
TABLA 3: COMPOSICIÓN DEL FCM	21
TABLA 4: INDICADORES MUNICIPALES CLAVE	27
TABLA 5: NORMAS REGULADORAS DE LA FUNCIÓN MUNICIPAL	28
TABLA 6: EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO A 2018 EN SAN CLEMENTE	30
TABLA 7: RESUMEN DE DEMANDAS DE STAKEHOLDERS	32
TABLA 8: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS	64
TABLA 9: FORTALEZAS Y DEBILIDADES	70
TABLA 10: FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS DE LA MUNICIPALIDAD	71
TABLA 11: ANÁLISIS OPORTUNIDAD O1	73
TABLA 12: ANÁLISIS OPORTUNIDAD O2	74
TABLA 13: ANÁLISIS OPORTUNIDAD O3	74
TABLA 14: ANÁLISIS OPORTUNIDAD O4	75
TABLA 15: ANÁLISIS AMENAZA A1	75
TABLA 16: ANÁLISIS AMENAZA A2	76
TABLA 17: ANÁLISIS AMENAZA A3	77
TABLA 18: ANÁLISIS AMENAZA A4	77
TABLA 19: ESTRATEGIAS DEL POSICIONAMIENTO	78
TABLA 20: ESTRATEGIAS PROPUESTAS PARA LA UEN	78
TABLA 21: RELACIÓN ENTRE ATRIBUTOS LOS SELECCIONADOS Y LOS ANÁLISIS ESTRATÉGICOS	86
TABLA 22: PROPUESTA DE VALOR - ATRIBUTOS	87
TABLA 23: DEMANDAS DE STAKEHOLDERS CLAVES	92
TABLA 24: PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL CONTROL DE GESTIÓN	115
TABLA 25: RELACIÓN DE ATRIBUTOS DE LA PROPUESTA DE VALOR CON EL MAPA ESTRATÉGICO	133
TABLA 26: CMI PROPUESTO PARA LA UEN	142
TABLA 27: MATRIZ DE OUCHI	146
TABLA 28: INICIATIVAS ESTRATÉGICAS Y SU VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS	151
TABLA 29: INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LAS INICIATIVAS ESTRATÉGICAS	153
TABLA 30: HITOS DE LAS INICIATIVAS ESTRATÉGICAS	154
TABLA 31: MATRIZ DE OUCHI APLICADA A LA UEN	160
TABLA 32: FUNCIONES DE LAS DIRECCIONES QUE COMPONEN LA UEN	163

TABLA 33: OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO COMUNITARIO	169
TABLA 34: OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	169
TABLA 35: MATRIZ DE CONTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES FUNCIONALES DEFINIDAS	170
TABLA 36: TABLERO DE CONTROL DE DIDECO	174
TABLA 37: TABLERO DE CONTROL DE DAF	178
TABLA 38: ESQUEMA DE INCENTIVOS ACTUALES DE LA UEN	186
TABLA 39: FACTORES Y SUBFACTORES DE CALIFICACIÓN	187
TABLA 40: INDICADORES Y VARIABLES DE DESEMPEÑO PARA DIDECO Y DAF	190
TABLA 41: ESQUEMA DE INCENTIVOS DIDECO	193
TABLA 42: ESQUEMA DE INCENTIVOS DAF	193
TABLA 43: ESTADO DE AVANCE DE INGRESOS MUNICIPALES PERCIBIDOS AL 2º TRIMESTRE AÑO 2020	210
TABLA 44: COMPARACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES PERCIBIDOS ENTRE 2019-2020	211
TABLA 45: DEPENDENCIA DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL 2016 AL 2020	211
TABLA 46: ESTADO DE AVANCE DE GASTOS MUNICIPALES DEVENGADOS AL 2º TRIMESTRE AÑO 2020	212
TABLA 47: PRESUPUESTO EJECUTADO A JUNIO 2020 SEGÚN SU ÁREA DE GESTIÓN	214

ÍNDICE DE FIGURAS, GRAFICOS E ILUSTRACIONES

FIGURA 1: SISTEMA DE GESTIÓN: INTEGRANDO LA ESTRATEGIA Y LAS OPERACIONES	4
FIGURA 2: ESTRUCTURA DEL ESTADO DE CHILE	11
FIGURA 3: ORGANIGRAMA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CLEMENTE	14
FIGURA 4: ORGANIGRAMA DE LA UEN	16
FIGURA 5: ÁREAS DE GESTIÓN MUNICIPAL CONTEMPLADAS EN SINIM	26
FIGURA 6: VALORES PROPUESTOS PARA LA MUNICIPALIDAD	43
FIGURA 7: DATOS ELECTORALES ELECTORES, VOTANTES (Nº) Y PARTICIPACIÓN (%) A 2017.	50
FIGURA 8: TASAS DE POBREZA AÑO 2017, POR INGRESOS Y MULTIDIMENSIONAL DE SAN CLEMENTE	55
FIGURA 9: POBLACIÓN CARENTE DE SERVICIOS BÁSICOS Y HOGARES HACINADOS (% TOTALES, A DICIEMBRE 2020)	56
FIGURA 10: MATRIZ DE PODER/INTERÉS DE LOS STAKEHOLDERS	63
FIGURA 11: CADENA DE VALOR DE SERVICIOS TRANSACCIONALES	66
FIGURA 12: CADENA DE VALOR DE SERVICIOS NO TRANSACCIONALES	68
FIGURA 13: MATRIZ FODA, CRUCE EXTERNO – INTERNO	72
FIGURA 14: DIMENSIONES DEL ÍNDICE DE DESARROLLO COMUNAL	82
FIGURA 15: COMUNAS POR NIVEL DE DESARROLLO IDC	83
FIGURA 16: CURVA DE VALOR	84
FIGURA 17: ATRIBUTOS DE LA PROPUESTA DE VALOR E INDICADORES DE SEGUIMIENTO	89
FIGURA 18: CURVA DE VALOR ACTUAL V/S FUTURA	90
FIGURA 19: ESTRATEGIA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CLEMENTE	94
FIGURA 20: DESCRIPCIÓN DE LOS MÓDULOS DEL MÉTODO CANVAS	96
FIGURA 21: CANVAS ACTUAL DE LA UEN	97
FIGURA 22: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS	105
FIGURA 23: RELACIÓN CON STAKEHOLDERS	107
FIGURA 24: CANVAS PROPUESTO PARA LA MUNICIPALIDAD DE SAN CLEMENTE	111
FIGURA 25: ESQUEMA DE CMI PARA EMPRESAS PÚBLICAS Y SIN FINES DE LUCRO	120
FIGURA 26: EJE ESTRATÉGICO DE VINCULACIÓN SOCIAL	123
FIGURA 27: EJE ESTRATÉGICO DE CALIDAD DE SERVICIO	126
FIGURA 28: EJE ESTRATÉGICO DE COBERTURA COMUNAL	129
FIGURA 29: MAPA ESTRATÉGICO PROPUESTO PARA LA MUNICIPALIDAD DE SAN CLEMENTE	132
FIGURA 30: RELACIÓN DEL MAPA ESTRATÉGICO CON EL MODELO DE NEGOCIO	136
FIGURA 31: MODELO DE CONTROL OPERATIVO PARA LA UEN	146

FIGURA 32: RELACIÓN CAUSAL ENTRE INDICADORES DEL CMI	155
FIGURA 33: FLUJO DE EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES	166
FIGURA 34: GRÁFICO DE INGRESOS Y GASTOS EFECTIVOS A JUNIO 2020	215

1. INTRODUCCIÓN

En medio de la discusión constitucional que tenía tomada la agenda del país, y con una población que exigía, entre otras cosas, cambios que permitieran garantizar derechos sociales orientados al desarrollo integral de los habitantes, las instituciones públicas y los gobiernos locales se presentaban como actores relevantes llamados a enfrentar el desafío.

En este contexto, los Municipios eran las instituciones públicas encargadas satisfacer las necesidades de la comunidad local, asegurando las condiciones básicas que permitan el desarrollo social, económico y cultural de todas las personas, en línea con los lineamientos propuestos desde el gobierno central y regional, lo que supone que la capacidad para implementar las estrategias resultaba de vital importancia, considerando las infinitas necesidades y los recursos limitados.

Precisamente, la correcta implementación de las estrategias propuestas era un desafío no ajeno para la municipalidad de San Clemente, por lo que institución debía adoptar las medidas para mejorar su capacidad operativa, al mismo tiempo que aseguraba el cumplimiento de su estrategia y contribuía a mejorar la calidad de vida de los habitantes y usuarios.

Por todo lo anterior, el objeto del presente proyecto es presentar una propuesta de un sistema de control de gestión, que permita integrar la estrategia con la ejecución operacional de las distintas direcciones dentro de la Municipalidad, en línea con los desafíos locales, regionales y nacionales, a fin de alcanzar el propósito legal que le fue encomendado.

1.1. Objetivos del Proyecto

El objetivo general del presente proyecto es proponer un sistema de control de gestión para la Municipalidad de San Clemente, de manera que le permita a la organización cumplir adecuadamente el plan estratégico, a través de la integración de este con el desarrollo operacional de todas las direcciones y funcionarios.

El sistema de control de gestión propuesto fue aplicado sobre una unidad estratégica de negocio dentro de la institución, desde ahora denominada UEN, la cual se definió en más detalle en el subtítulo 2.1.1.

Los objetivos específicos del proyecto son los siguientes:

- a) Realizar un análisis crítico de las declaraciones estratégicas de UEN, proponiendo las correcciones y ajustes pertinentes, a fin de garantizar que existan declaraciones explícitas, relevantes y compartidas que permitan orientar los objetivos centrales.
- b) Desarrollar un análisis del entorno en el que se desenvolvía la UEN, tanto externo como interno, con el fin de identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas más relevantes, determinar las brechas existentes, y presentar propuestas que permitieran mejorar el posicionamiento.
- c) Generar una propuesta de valor, identificando los principales atributos del servicio público, y definir un modelo de negocio que permitiera aclarar el modo de alcanzar la estrategia de forma rentable y sostenible en el tiempo.
- d) Definir los objetivos estratégicos de la UEN, con el fin de clarificar la forma en que se pretende alcanzar el propósito de la institución y permitir la comprensión por parte de todas las unidades que la integran.
- e) Desarrollar un sistema de medición del desempeño para la UEN, a fin de monitorear el avance y consecución de los objetivos definidos.
- f) Desarrollar un sistema de control para las unidades funcionales de la UEN, a fin de desdoblar la estrategia y medir el desempeño operacional de las mismas.

- g) Proponer un esquema de incentivos para los directivos de la UEN, a fin de que permita alinear los desempeños hacia la consecución de los objetivos estratégicos y operacionales.

1.2. Justificación del Proyecto

El presente proyecto tiene como principal justificación proponer un sistema de control de gestión que permitiera conectar la planificación estratégica con las actividades operacionales de la UEN, de modo de contribuir al desarrollo exitoso de los programas y proyectos comunales, respetando los principios de eficiencia, probidad y transparencia propias de las instituciones públicas, y contribuyendo a alinear los procesos, las personas y los recursos con la consecución del propósito institucional.

Este sistema de control se presentó como un marco de gestión para enfrentar los problemas existentes, los que se agruparon en el problema de foco estratégico y los problemas de comportamiento organizacional.

El problema de foco estratégico que existía en la UEN se evidenciaba en la dificultad que existía en la institución para alcanzar los objetivos propuestos en las herramientas de planificación formal. Esto se evidenciaba en la baja contribución que las actividades operativas tenían sobre los objetivos estratégicos definidos, en la falta de información relevante para evaluar las variables críticas de rendimiento y en la carencia de herramientas de evaluación de desempeño alineadas con la estrategia central.

Por otra parte, los problemas de comportamiento organizacional eran más variados y se relacionaban con el problema descrito en el párrafo anterior, clasificándose en:

- a) Alineamiento vertical: falta de herramientas de evaluación del desempeño organizacional, falta de herramientas de evaluación de las unidades funcionales y objetivos e incentivos no alineados.

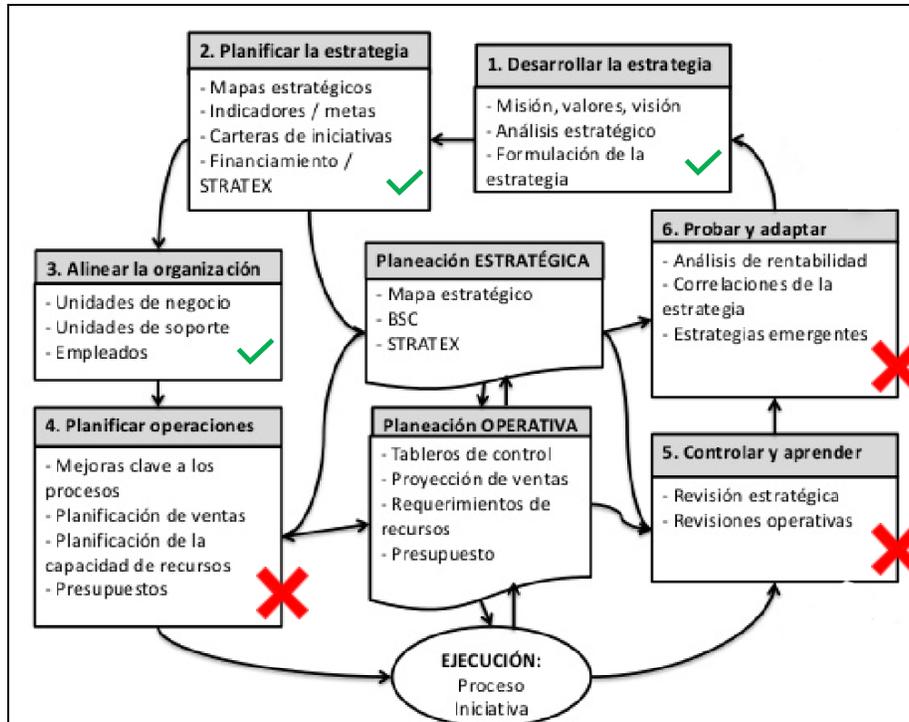
- b) Alineamiento horizontal: falta de alineamiento entre las unidades funcionales y de soporte, principalmente detallado en la falta de alineamiento entre las unidades de DIDECO y DAF, como consecuencia de la ejecución de programas sociales, tal como se describe en más profundidad en el subtítulo 5.1.1. Flujo de actividades: ejecución de programas sociales.
- c) Diseño y cultura organizacional: bajo control y eficacia operacional, y cultura interna inadecuada. Lo primero se evidenciaba en la falta herramientas de control operacional que existía en la UEN y la alta cantidad de procesos manuales; y lo segundo se evidenciaba en la presencia de una cultura punitiva que ahogaba la innovación y la mejora continua.

Estos problemas fueron explicados en más profundidad en la sección 3.4 Problemas relacionados con el control de gestión.

1.3. Metodología

Para diseñar el modelo de control de gestión propuesto, la metodología utilizada se basó en algunos componentes del sistema de ciclo cerrado de Kaplan y Norton (2008), ya que esta tiene como principal objetivo generar una cultura de excelencia en la ejecución operacional, en línea con las prioridades y la visión estratégica. Así, tal como se ilustra en la Figura 1, los componentes del ciclo cerrado utilizados en la propuesta fueron la etapa 1, 2 y 3, sin considerar las etapas 4, 5 y 6.

Figura 1: Sistema de Gestión: integrando la estrategia y las operaciones



Fuente: Kaplan y Norton (2008)

En la etapa 1, desarrollo de la estrategia, se utilizó:

- a) El análisis crítico de las declaraciones estratégicas en base a Thompson et al. (2018), Kaplan y Norton (2008), Simons (1998) y Schein (1988).
- b) El análisis estratégico utilizando el análisis PESTEL (Kaplan y Norton, 2012) para determinar variables del entorno, el análisis de *Stakeholders* (Johnson et al., 2011) para definir su poder e influencia, la cadena de valor (Porter, 1987) para determinar los recursos y capacidad, y el análisis FODA (Kaplan y Norton, 2008) para el posicionamiento estratégico.
- c) La formulación de la estrategia utilizando la Curva de Valor (Chan Kim y Mauborgne, 2005) para definir la propuesta de valor, y el análisis Canvas (Osterwalder y Pigneur, 2013) para describir el modelo de negocio.

En la etapa 2, Planificar la estrategia, se utilizó:

- a) El Mapa Estratégico (Kaplan y Norton, 2004) para definir los objetivos institucionales.

- b) El cuadro de mando integral (Kaplan y Norton, 2000) para establecer un sistema de medición del desempeño.
- c) La matriz de Ouchi (Ouchi, 1979), para definir un modelo de control operativo.

Finalmente, en la etapa 3, Alinear la organización, se utilizó:

- a) El tablero de control (Kaplan y Norton, 2008) como herramienta de control del desempeño operativos de las unidades funcionales y de soporte.
- b) Un esquema de incentivo para alinear a los empleados con la estrategia.

A modo de resumen, Tabla 1 presenta un compendio de la base bibliográfica utilizada a lo largo de los capítulos y subtítulos del presente proyecto de grado.

Tabla 1: Matriz bibliográfica

Capítulo	Subtítulo	Marco Teórico
Marco general de la Municipalidad de San Clemente	Descripción de la organización y UEN	Ley N° 18.695 LOCM
		Dazarola (2018)
		SINIM (2021)
	Caracterización del negocio	Ley N° 18.695 LOCM
		Centro de Políticas Públicas UC (2016).
	Composición del contexto	Kaplan y Norton (2008)
		Ley N° 18.695 LOCM
	Declaraciones estratégicas	Thompson et al. (2018)
Simons (1998)		
Kaplan y Norton (2008)		
Schein (1988)		
Desarrollo de la estrategia	Posicionamiento y propuestas estratégicas	Kaplan y Norton (2008)
		Thompson et al. (2018)
		Johnson et al. (2011)
		Niven (2008)
		Porter (1987)
	Formulación estratégica	Thompson et al. (2018)
		Chan Kim y Mauborgne (2005)
		Niven (2008)
	Modelo de negocio	Porter (1996)
Thompson et al. (2018)		
Planificación de la estrategia	Definición de los objetivos estratégicos de la UEN	Osterwalder y Pigneur (2013)
		Kaplan y Norton (2008)
		Kaplan y Norton (2004)
		Niven (2008)
		Niven (2003)
	Diseño del sistema de medición del desempeño de la UEN	Kaplan y Norton (2000)
		Kaplan y Norton (2008)
		Caprile (2017)
		Kaplan y Norton (2000)
		Niven (2003)
Alineamiento organizacional	Definición de los desempeños y diseño del sistema de medición de las unidades funcionales	Ouchi (1979)
		Niven (2003)
	Evaluación del desempeño y esquema de incentivos	Kaplan y Norton (2008)
		Robbins y Judge (2017)

Fuente: Elaboración propia

1.4. Alcances y limitaciones

El alcance del presente proyecto es la propuesta de un sistema de control de gestión, aplicada en una UEN al interior de La Municipalidad de San Clemente, teniendo en consideración lo siguiente.

- a) No se consideran dentro del alcance a la Dirección de Servicios Traspasados, la que incluye a los departamentos de Salud y Educación, y a las corporaciones privadas de cultura y deporte comunal.
- b) No se considera el desarrollo de algunas etapas dentro del ciclo cerrado (Kaplan y Norton, 2008), no ejecutando las etapa 4: planificar las operaciones, la 5: controlar y aprender, y la 6: probar y adaptar.
- c) El proyecto no se hace cargo del problema de control de gestión relacionado con la cultura organizacional, pues la duración del estudio no permite un análisis más acabado al respecto.
- d) El proyecto de grado no considera la implementación del modelo de control de gestión en la UEN.

Entre las limitaciones existentes para la correcta ejecución del proyecto se consideraron:

- a) La legislación vigente, pues no permitió hacer efectiva la propuesta del esquema de incentivos presentado.
- b) La desactualización del plan de desarrollo comunal (PLADECO), no pudiendo obtener información contemporánea de la realidad de la comuna o las necesidades de los beneficiarios.
- c) La falta de socialización para consensuar con el honorable Consejo Municipal o los Directivos la valorización de las variables incluidas en el análisis FODA.
- d) La baja existencia de información relacionada con la eficiencia de los procesos ejecutados, pues existía un alto grado de actividades manuales que no eran controlados en tiempo, calidad o estándar de servicio.

1.5. Organización del documento

El presente documento está organizado en 6 capítulos, los cuales se describen brevemente:

- a) Introducción: este capítulo inició con la presentación de los objetivos del proyecto, la descripción de los principales problemas relacionados con de

control de gestión que lo justificaban, la metodología utilizada, y el alcance y las limitaciones consideradas en su elaboración.

- b) Marco general de la municipalidad de San Clemente: el capítulo comenzó con la descripción de las características generales de la institución, y en particular de la UEN, junto con una caracterización del negocio y composición del contexto general donde esta ejecutaba las actividades y concluye con un análisis crítico de las declaraciones estratégicas, ejecutando las mejoras consideradas en la literatura.
- c) Desarrollo de la estrategia: en este capítulo se definió el posicionamiento de la UEN respecto a los desafíos que enfrenta, analizando las variables del entorno e internas que influían en la definición y desarrollo de la estrategia. Continuó con la definición de los atributos clave de la propuesta de valor y la definición de la estrategia de la UEN. Finalmente, se consideró la definición de los componentes clave del modelo de negocio de la Municipalidad, su relación con la propuesta de valor y la forma en que la UEN crea y captura valor.
- d) Planificación de la estrategia: este capítulo inició con la presentación de los objetivos estratégicos de la UEN, su justificación y alineamiento con los análisis antes realizados, y concluye con la definición del sistema de medición del desempeño de la organización, definiendo los indicadores, metas e iniciativas que contribuían a asegurar el cumplimiento de los objetivos.
- e) Alineamiento organizacional: el cuarto capítulo inició con la definición de las funciones de las principales direcciones que integran la UEN, el flujo de actividades que contribuía a alcanzar algún atributo definido en la propuesta de valor y la selección de las funciones a analizar. Continúa con la definición de los desempeños y el diseño del sistema de medición de las unidades funcionales, contribuyendo a alinear a las unidades funcionales y de soporte; y concluye con la presentación de un esquema de incentivos que permitían alinear a las personas con la estrategia.

f) Conclusiones: en este capítulo final se presentó el cumplimiento de los objetivos propuesto en el proyecto, el aporte que realiza en sistema propuesto a la gestión de la UEN, y de presentaron algunas recomendaciones para su implementación.

2. MARCO GENERAL DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CLEMENTE

El desarrollo del presente proyecto de grado inició con la descripción de la Municipalidad de San Clemente.

Inicialmente se realizó una descripción general de la organización, su naturaleza jurídica, sus beneficiarios y clientes, su función primordial, estructura organizacional, y algunas cifras y consideraciones importantes. Posterior a ello, se determinó en específico la unidad estratégica de negocios (UEN) que es objeto de estudio, indicando algunas características adicionales a las determinadas anteriormente.

Después, se analizaron las características propias de toda municipalidad, como es el beneficio social que entrega, el modelo de negocio que ejecuta, los factores de éxito, las limitantes propias de la industria y algunos indicadores relevantes.

A continuación, se analizó el contexto de la Municipalidad de San Clemente, describiendo los componentes más relevantes de su macroentorno, las tensiones y demandas de las partes interesadas en su gestión, los competidores, y otros aspectos relevantes de la realidad local.

Finalmente, en el presente capítulo se realizó un análisis crítico a las declaraciones estrategias de la UEN, pues estas representan el marco de referencia principal para definir la propuesta de valor para los beneficiarios o usuarios de la organización.

2.1. Descripción de la Organización y UEN

La Municipalidad de San Clemente, es un servicio público descentralizado responsable de la administración de la comuna. Estaba formada por La Municipalidad propiamente tal, los servicios traspasados de Salud y Educación, y dos corporaciones sin fines de lucro encargadas del deporte y la cultura comunal.

Desde una perspectiva jurídica, el artículo 1° de la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), señala que “las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Adicionalmente, en el artículo 1° de la Ley N° 18.575 se indica que las municipalidades forman parte de los órganos de la administración del Estado. La Figura 2 muestra la organización del estado de Chile y la dependencia administrativa de las municipalidades dentro del sistema de administración.

Figura 2: Estructura del Estado de Chile



Fuente: Elaboración propia

Esta dualidad jurídica resultaba clave, ya que, por una parte, formaban parte del aparato administrativo del Estado, y por otra, son autónomas en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales (Dazarola, 2018).

En este contexto, Dazarola (2018) indica que “aun cuando las municipalidades gozan de autonomía, forman parte de la administración del Estado, y se relacionan con la Presidencia de la República, a través del Ministerio del Interior, en específico, mediante la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), sin perjuicio de la relación que tienen con las Gobernaciones e Intendencias”.

Todo lo anterior, determina que La Municipalidad de San Clemente operaba de manera armónica con los organismos del Estado, actuando dentro del marco de los planes nacionales y regionales.

Las funciones y atribuciones Municipales estaban definidas en detalle en la LOCM, la Constitución Política de Chile y una serie de normas que regulan su accionar, los cuales se revisan en el capítulo 2.3 Composición del contexto.

Desde la perspectiva del mercado objetivo, La Municipalidad de San Clemente tenía como principal beneficiario a todos los habitantes de la comuna. Según datos del Censo 2017, la comuna tenía 43.269 habitantes, de los cuales el 98,19% correspondía a residentes habituales y 1,81% representaba a residentes transitorios, considerando dentro de estos a trabajadores del rubro agroindustrial y la producción de energía eléctrica.

Un aspecto importante respecto a los habitantes es la transformación en comuna dormitorio, producida principalmente por la migración de personas del área rural al área urbana y el aumento de personas que encontraban trabajo en Talca, principalmente empujado por el crecimiento de la capital regional.

De cara a los beneficiarios, La Municipalidad de San Clemente entregaba múltiples servicios, los cuales, para efecto de este proyecto de grado, fueron clasificados en dos tipos principales: los servicios transaccionales y los servicios no transaccionales.

Los servicios transaccionales estaban compuestos por las actividades que la institución realizaba de manera directa y tenían procesos estructurados, destacando los permisos de circulación, los permisos de construcción, las

licencias de conducir, subsidios sociales, las patentes relacionadas con actividades económicas y la gestión de cobro de rentas, multas y permisos; mientras que los servicios no transaccionales correspondían a los que la organización realizaba a través de un tercero, adjudicado mediante una licitación pública, o bien a través de la formación de corporaciones o los servicios traspasados a su gestión, como son la construcción de infraestructura pública, el mantenimiento y aseo del espacio público y domiciliario, la mantención de áreas verdes, el desarrollo del turismo, la promoción de la cultura y el deporte, y las prestaciones de Salud y Educación.

Para asegurar la entrega de estos servicios, La Municipalidad de San Clemente contaba con distintos instrumentos que le permitían operar, distinguiendo tres niveles:

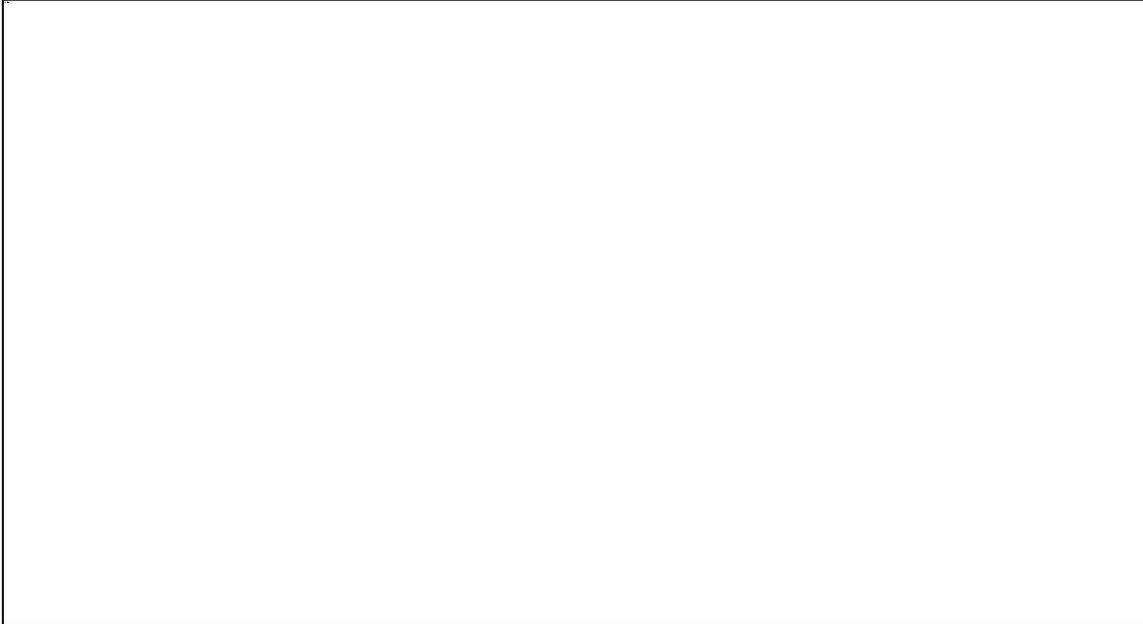
- a) Instrumentos de gestión: compuesto por documentos técnicos normativos que regulan el funcionamiento de la entidad de manera integral. Destacaban el plan de desarrollo comuna (PLADECO) y sus programas, el plan regulador comunal y el presupuesto municipal.
- b) Instrumentos convencionales: conformado por los contratos y concesiones de bienes y servicios que el municipio le entrega a un tercero y los acuerdos interadministrativos con otros organismos públicos.
- c) Instrumentos jurídicos unilaterales: cuerpos legales de carácter administrativo, que permiten el desarrollo de las funciones. Destacaban las ordenanzas, los reglamentos, los decretos alcaldicios e instrucciones.

Desde la perspectiva organizacional, La Municipalidad de San Clemente estaba dirigida por su alcalde, quien presidía el consejo municipal, en conjunto con seis concejales. A ellos se sumaba el consejo de la sociedad civil, COSOC, cuyo objetivo era incidir e influir en la ejecución y evaluación de las Políticas Públicas, siendo solo de carácter consultivo.

Como se indica en la Figura 3, la Municipalidad San Clemente estaba formada por 12 direcciones principales. A lo anterior, se sumaba la participación del

municipio en dos corporaciones sin fines de lucro, encargadas del deporte y la cultura comunal.

Figura 3: Organigrama de La Municipalidad de San Clemente



Fuente: www.sanclemente.cl

La Municipalidad de San Clemente empleaba a 2.270 personas, entre funcionarios y prestadores de servicios, según los datos disponibles es su portal de transparencia al año 2020, distribuidos según su tipo de contrato: 725 funcionarios de planta, 648 funcionarios a contrata, 660 funcionarios sujetos al código del trabajo y 237 prestadores de servicios a honorarios. Si se distribuían de acuerdo con su área de trabajo, 174 funcionarios correspondían a La Municipalidad, 481 al departamento de salud, 1.569 al departamento de educación, 23 a la corporación de deportes y 23 a la corporación de cultura.

Al ser un servicio público, la Municipalidad de San Clemente no tenía competidores directos dentro del territorio de la comuna, pero si rivalizaba con algunos municipios vecinos respecto a los servicios que entregaba o las fuentes de ingreso que tenía, si se amplía el rango territorial.

A nivel regional, existía una rivalidad con otras comunas respecto a la oferta turística existente, pues los visitantes de la región podían elegir entre varias

comunas, lo que tenía especial impacto sobre los ingresos privados y municipales, y el desarrollo del turismo comunal. También, se rivalizaba con otras comunas de la región al considerar la disposición de fondos económicos para la ejecución de proyectos de toda índole, financiados por el Gobierno Regional, la Intendencia, la SUBDERE u otro organismo público o privado.

A nivel provincial también se presentaba competencia respecto a ciertos servicios. Desde la perspectiva educacional, la competencia ocurría, ya que la comuna no contaba con establecimientos de educación superior o bien, los alumnos cuyo rango etario estaba cubierto, emigran a la ciudad de Talca, disminuyendo los ingresos por subvención escolar.

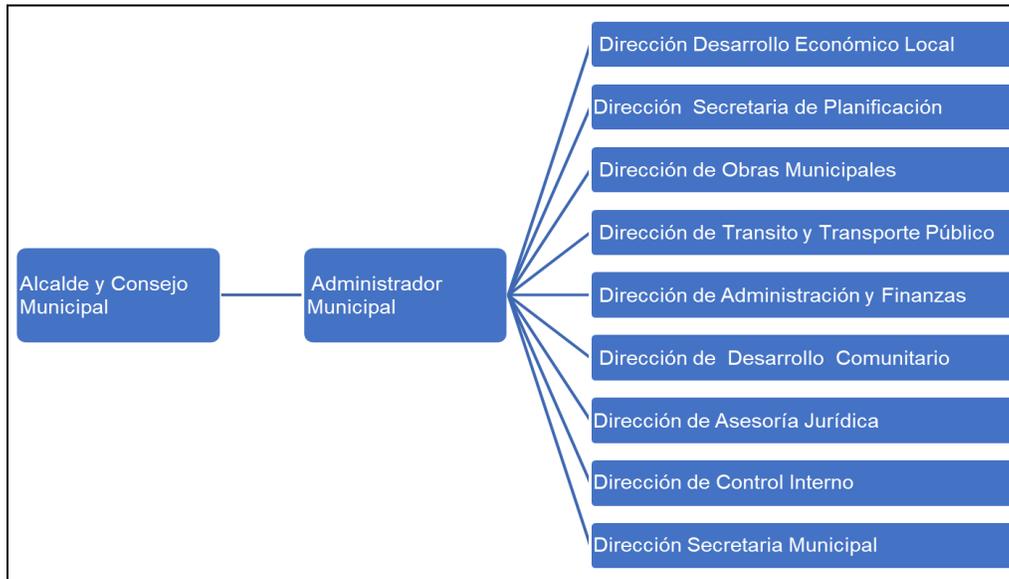
Los principales *stakeholders* (o partes interesadas, se refiere a todas aquellas personas u organizaciones afectadas por las actividades y las decisiones de una empresa), eran los ciudadanos, los organismos públicos y de gobierno; los organismos reguladores; los funcionarios; los partidos y dirigentes políticos; las organizaciones sociales; las empresas privadas; las ONG's e instituciones académicas; y los proveedores primarios, secundarios y subcontratos.

Una descripción más precisa de estos y sus principales demandas se revisó en detalle en el subtítulo 2.3.2 *Stakeholders*.

2.1.1. Descripción de la UEN

La UEN considerada en el presente proyecto es la Municipalidad de San Clemente, la cual se grafica en el organigrama indicado en la Figura 4, sin considerar en este estudio a la Dirección de servicios Traspasados de Salud y Educación, el Juzgado de Policía Local, y las dos corporaciones destinadas a la cultura y el deporte comunal, principalmente por las razones que se indican a continuación.

Figura 4: Organigrama de la UEN



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, si bien La Municipalidad tenía influencia sobre las decisiones, aprobaba la planificación y autorizaba el presupuesto anual de estas direcciones, los servicios traspasados, el juzgado de policía local y las corporaciones gozaban de autonomía en su gestión, permitiéndoseles definir sus propios lineamientos estratégicos, de acuerdo con las normas vigentes y en alineación con los planes comunales y nacionales.

En segundo lugar, a pesar de recibir aportes presupuestarios desde La Municipalidad, los servicios traspasados de salud y educación recibían subvenciones directas de los ministerios respectivos, siendo el director comunal de cada dirección el responsable de la ejecución presupuestaria y la rendición de los recursos públicos.

Por último, las corporaciones y los servicios traspasados tenían un modelo de negocio distinto al que desarrollaba La Municipalidad, atendían a un segmento menor de los beneficiarios de la UEN y contaban con una legislación específica que afectaba su funcionamiento, la naturaleza de sus relaciones laborales, la

forma y periodos de funcionamiento, y la naturaleza de los servicios que entregaban a sus beneficiarios.

Considerando lo anterior y de acuerdo las normas establecidas en la LOCM, la Tabla 2 resume las funciones de las direcciones que integraban la UEN, mientras que el Anexo 1: Análisis presupuestario de la UEN, describe en más detalle la situación presupuestaria existente en la unidad de negocio objeto del presente proyecto de grado.

Tabla 2: Funciones de las Direcciones de la UEN

Dirección	Facultades, funciones o atribuciones
Administración municipal	Colaborar con el alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente de todas las unidades municipales, de acuerdo con las instrucciones que aquél le imparta; Colaborar con el alcalde en la elaboración y seguimiento del Plan Anual de Acción Municipal; Ejercer las atribuciones que le delegue expresamente el alcalde, en conformidad con la Ley.
Dirección de Administración y Finanzas	a) Asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad; b) Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente: 1.- Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales; 2.- Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal; 3.- Visar los decretos de pago; 4.- Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto; 5.- Controlar la gestión financiera de las empresas municipales; 6.- Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República, y 7.- Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan; c) Informar trimestralmente al concejo sobre el detalle mensual de los pasivos acumulados desglosando las cuentas por pagar por el municipio y las corporaciones municipales; d) Mantener un registro mensual, el que estará disponible para conocimiento público, sobre el desglose de los gastos del municipio.

Dirección de Asesoría Jurídica	<p>Prestar apoyo en materias legales al alcalde y al concejo, además de informar en derecho todos los asuntos legales que las distintas unidades municipales le planteen, las orientará periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias, y mantendrá al día los títulos de los bienes municipales; Iniciar y asumir la defensa, a requerimiento del alcalde, en todos aquellos juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés; Cuando lo ordene el alcalde, deberá efectuar las investigaciones y sumarios administrativos, sin perjuicio que también puedan ser realizados por funcionarios de cualquier unidad municipal, bajo la supervigilancia que al respecto le corresponda a la asesoría jurídica.</p>
--------------------------------	---

Tabla 2: Funciones de las Direcciones de la UEN (continuación)

Dirección	Facultades, funciones o atribuciones
Dirección de Control interno	<p>a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación; b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal; c) Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible; d) Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras; e) Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley.</p>
Dirección de Desarrollo Comunitario	<p>a) asesorar al alcalde y el consejo en la promoción del desarrollo comunitario; b) Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio, y c) Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.</p>
Dirección Desarrollo Económico Local	<p>Proponer y ejecutar lineamientos tendientes a promover y materializar acciones relacionadas con el Fomento Productivo Local, Promoción Turística y del Empleo en la comuna; Administrar, planificar, ejecutar y controlar las actividades propias de organismo técnico de capacitación.</p>
Dirección de Obras Municipales	<p>a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes; b) Fiscalizar las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan; c) Aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización; d) Confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna; e) Dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal, sean ejecutadas directamente o a través de terceros, y f) En general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.</p>

Dirección Secretaría de Planificación	a) Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal; b) Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal; c) Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal; d) Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales; e) Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación, previo informe de la unidad competente, de conformidad con los criterios e instrucciones establecidos en el reglamento municipal respectivo; f) Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna, y g) Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.
---	--

Tabla 2: Funciones de las Direcciones de la UEN (continuación)

Dirección	Facultades, funciones o atribuciones
Dirección Secretaría Municipal	a) Dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del concejo; b) Desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales, y c) Recibir, mantener y tramitar, cuando corresponda, la declaración de intereses establecida por la Ley N° 18.575. d) Llevar el registro municipal de la ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.
Dirección de Tránsito y Transporte Público	a) Otorgar y renovar licencias para conducir vehículos; b) Determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la Administración del Estado competentes; c) Señalizar adecuadamente las vías públicas; d) Aprobar, observar o rechazar los informes de mitigación de impacto vial o emitir opinión sobre ellos, a petición de la secretaría regional ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y e) En general, aplicar las normas generales sobre tránsito y transporte públicos en la comuna.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de www.sanclemente.cl

2.2. Caracterización del Negocio

Una vez descritos los aspectos generales de La Municipalidad, en el presente subtítulo se describieron las características propias del modelo de negocio, los factores de éxito, las principales limitantes y los indicadores propios de la industria.

El negocio de las municipalidades es cumplir con la entrega de servicios transaccionales y no transaccionales, de modo de satisfacer las necesidades de la comunidad local, asegurando su progreso económico, social y cultural. Las funciones y atribuciones estaban regladas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM).

Lo anterior, se desarrollaba en entornos particulares producto de la ubicación geográfica, la idiosincrasia de la comunidad, las costumbres, las actividades económicas locales y otras características específicas que, si bien generaban un modelo de negocio similar a grandes rasgos, producían diferencias importantes si se analizaba cada parte del negocio en detalle.

Sin embargo, fue importante indicar algunos problemas que son transversales para todos los municipios del país, utilizando las conclusiones presentadas en el Informe de Resultados Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios (Centro de Políticas Públicas UC, 2016b).

De acuerdo con los datos de la encuesta, el principal problema de los municipios consistía en “demasiada burocracia y papeleo”, alternativa que reunía el 32% de las preferencias; a ello le seguía la “poca preparación de los funcionarios”, ambos problemas referidos a la gestión de la municipalidad. En tercer y cuarto lugar se nombraban la “corrupción y faltas a la ética” y la “falta de contacto con la comunidad”.

En la misma encuesta se realizó la pregunta sobre cuál es la principal área de problemas de la comuna que se percibe como la más relevante. Al respecto, el área de problemas que más preocupaba a la población era la seguridad ciudadana, pues lideraba las menciones. El área de salud pública (centros de atención primaria de salud y consultorios) se mostraba como la segunda área de problemas que afectaba a las comunas, y en tercer lugar se situaba el área de problemas sociales.

2.2.1. Componentes del servicio Municipal

Desde una perspectiva general, los servicios que entregan los municipios se centran en la comunidad como principal beneficiario. Este beneficiario, demandaba múltiples servicios con o sin contraprestación económica de por medio y en áreas variadas y diferenciadas, como la salud, educación, programas sociales, mantención de espacio público, entre otras.

Los servicios y actividades internas de cada municipio se financian con dos fuentes de ingresos, los ingresos propios permanentes (IPP) y los ingresos externos.

Los IPP estaban compuestos por los ingresos generados por la operación del municipio, donde destacan el impuesto territorial (contribuciones), los permisos de circulación de beneficio municipal, las patentes de beneficio municipal, los derechos de aseo, las rentas de la propiedad, las licencias de conducir y similares, las multas e intereses, las concesiones y patentes, y la redistribución del fondo común municipal (FCM)

El FCM era un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país que constituye la principal fuente de financiamiento, tal como se define en el artículo N° 122 de la Constitución Política de Chile. Su composición se gesta con el aporte de todos los municipios y los aportes del estado de Chile, tal como se detalla en la Tabla 3; a su vez, estos recursos se distribuyen de acuerdo con las normas y criterios establecidos en la ley de Rentas Municipales.

Tabla 3: Composición del FCM

Composición del FCM	Aporte de las comunas	Aporte comunas de mayores ingresos (Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura)
Impuesto Territorial	60,0%	65,0%
Patentes comerciales	0,0%	Santiago 55,0%
		(Las Condes, Providencia y Vitacura) 65,0%
Permisos de circulación	62,5%	62,5%
Transferencias de vehículos	50,0%	50,0%
Recaudación por multas, infracciones o contravenciones a las normas de tránsito	100,0%	100,0%
Aporte Fiscal	218.000 UTM al año.	

Fuente: Elaboración propia

De este modo, un 25% del total era repartido en partes iguales entre todas las comunas, un 10% en relación con el grado de pobreza de la comuna, un 35% en base a la proporción de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna y

finalmente un 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo.

Por otro lado, los ingresos externos se componían de transferencias de recursos otorgadas por el gobierno central a través de ministerios, el gobierno regional (SUBDERE) y otros servicios públicos, con el objeto de ejecutar la implementación de distintos programas y proyectos impulsados por el gobierno central.

El total de los ingresos se incorporaban al presupuesto municipal y financiaban la ejecución de las actividades y servicios que la comunidad requería.

Las actividades claves en este negocio se relacionaban directamente con el cumplimiento de las funciones determinadas en la LOCM. En primer lugar, el artículo N° 3 establece que las funciones privativas que todo municipio debe ejecutar en el ámbito de su territorio y artículo 4° establece funciones facultativas, es decir, aquellas actividades que pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del Estado.

Para cumplir con lo anterior, las municipalidades implementan canales de atención diferenciados, dependiendo del presupuesto, la extensión territorial, la penetración de la tecnología en la sociedad y otros factores. Estos canales de atención constituyen el medio para relacionarse con el cliente y resultaba clave para la ejecución de los instrumentos de planificación exigidos por ley, desarrollar la actividad política, recoger información de las problemáticas locales y otros aspectos relevantes.

Así también, las municipalidades destinaban parte de su presupuesto para financiar sur recursos clave, como son el capital humano e intelectual, la infraestructura física y virtual, y la gestión de la información socioeconómica comunal y la red de asociaciones claves.

El presupuesto representa la estimación de los probables ingresos y gastos municipales para un determinado año; en otras palabras, lo que el presupuesto persigue es dejar constancia sobre la cantidad de recursos que la municipalidad

esperaba disponer para el año siguiente y, en base a esta proyección, establecer como se gastarán aquellos recursos en dicho año.

El capital humano e intelectual de los municipios implicaba la existencia de funcionarios con competencias y conocimientos adquiridos, la presencia de instrumentos de gestión formalizados y conocimiento colectivo en la ejecución de las actividades.

También era un recurso clave la infraestructura con la que contaban las municipalidades, ya que a través de ellos se realizaban las actividades internas y se establecían los canales de atención con el cliente. En esto se incluyen el edificio consistorial, los campos de deportes, los vehículos propios y todos los demás activos municipales.

Por último, un recurso clave lo constituía la asociación que generaban los municipios con otros organismos públicos y privados, organizaciones sociales, proveedores, y otros *stakeholders*. A través de estas asociaciones, se generaban sinergias positivas en el desarrollo de las actividades y resultaba importante considerar su impacto en la ejecución de los planes institucionales.

2.2.2. Factores críticos de éxito

En el servicio público de las municipalidades, se consideró en el presente proyecto de grado algunos factores de éxito que eran propios de la industria. Estos factores de éxitos eran relevantes y permitían contribuir a la consecución de la estrategia de la UEN.

Los factores críticos de éxitos considerados eran:

- a) Mantener una buena relación con los *stakeholders*, entre ellos los beneficiarios, resulta clave en la industria de las municipalidades, pues facilitaban el desarrollo de la función institucional, la implementación de planes, la ejecución de estrategias y la entrega de servicios.

Así también, es importante mencionar que una buena relación con los *stakeholders* resultaba indispensable para lograr popularidad y extender la

permanencia en la administración de un determinado alcalde, partido o ideología política.

- b) La cobertura y continuidad en la entrega de servicios a la comunidad sean estos entregados directamente o a través de terceros, pues en esta industria era indispensable satisfacer las necesidades de la comunidad local.
- c) Cumplir la normativa legal era crítico en este negocio, dado que las municipalidades se rigen por normativa específica que define su estructura, sus funciones, sus atribuciones y otros aspectos que aseguran la continuidad y sustentabilidad del negocio.
- d) Mantener el equilibrio financiero en el ejercicio de la función de la UEN, principalmente mediante la generación de ingresos propios, era un factor crítico para implementar la estrategia con autonomía e independencia. Si bien, los municipios tenían como principal ingreso el Fondo Común Municipal, el éxito en la generación de otros ingresos propios es clave para satisfacer las necesidades locales, implementar con autonomía los planes y ampliar la cobertura de servicios.
- e) Mantener asociaciones y acuerdos de cooperación con otros organismos públicos y privados. Como parte de la administración del Estado, las municipalidades interactúan con múltiples instituciones y es a través de esta interacción, donde se gestionan recursos presupuestarios, y se coordinan las estrategias nacionales, regionales y provinciales, con las estrategias locales.
- f) Cumplir sus funciones de manera eficiente y eficaz, según el principio determinado en la ley Bases Generales de la Administración del Estado

2.2.3. Restricciones relevantes

Entre las restricciones relevantes que las municipalidades deben superar, se encuentran:

- a) El presupuesto municipal era un límite en sí mismo, pues las actividades que la UEN realiza requieren están financiadas, por lo que la ejecución del presupuesto representa un límite a la capacidad de entregar servicios a la comunidad.
- b) La capacidad operativa de los municipios al satisfacer las demandas de los ciudadanos y *stakeholders*, se distribuye en las distintas funciones encomendadas por ley. También es importante, que los planes que ejecutan los municipios estén en relación con las iniciativas propuestas desde el gobierno central, lo que también representa un límite a la gestión local.
- c) La excesiva burocracia y procesos manuales presente en la actividad pública, los que entorpecen la entrega de servicios y la ejecución de procesos internos, generando insatisfacción en el cliente.
- d) Necesidades crecientes de todos los *stakeholders* o que se contraponen entre sí, lo que produce tensión en la distribución de los recursos o una incorrecta asignación a necesidades de mayor importancia.
- e) La estructura municipal y los funcionarios que las componen están determinadas por ley, por lo que resulta difícil realizar cambios en procesos o personas.

2.2.4. Indicadores de gestión Municipal

Los principales indicadores de gestión municipal están definidos en el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM), instrumento que permite medir el desempeño de las municipalidades considerando las características particulares y proporcionando información útil para los actores que toman decisiones relacionadas con el que hacer de los municipios.

El SINIM, está estructurado considerando el conjunto de funciones privativas y facultativas que la LOCM asigna a los municipios del país (SUBDERE, 1999). SINIM considera 153 indicadores, separados en 5 áreas de función resumidas en Figura 5, de las cuales: 26 indicadores son de Administración y Finanzas; 20 de

Desarrollo y Gestión Territorial; 20 de Desarrollo Social y Comunitario; 21 de Gestión de la educación Municipal; 21 de Gestión de la Salud Municipal; y 45 de Caracterización Comunal y Municipal.

Figura 5: Áreas de gestión municipal contempladas en SINIM

AREA ADMINISTRACION Y FINANZAS	AREA TERRITORIAL	AREA SOCIAL-COMUNITARIA	AREA EDUCACION	AREA SALUD
<ul style="list-style-type: none"> • Recaudación de ingresos y aplicación de ley de rentas. • Administración de recursos físicos, financieros, materiales y humanos del gobierno local. • Provisión de servicios a los contribuyentes. • Planificación presupuestaria y gestión de procesos contables y administrativos conforme a la legalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, regular y fiscalizar el desarrollo urbano y ordenamiento territorial. • Gestión de proyectos de inversión pública en el marco del sistema nacional de inversión pública ó inversión propia. • Aplicar normas de tránsito y transporte público. Otorgar licencias de conducir y permisos de circulación. • Mantención del aseo, desarrollo de áreas verdes, extracción de residuos. • Gestión de programas, regulaciones y fiscalización medioambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración e implementación de programas sociales definidos a nivel nacional. • Planificación e implementación de programas sociales propios. • Desarrollo de programas en áreas de asistencia social, cultura, deportes y recreación, empleo y capacitación, vivienda, etc. • Desarrollo de programas sociales destinados a grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, adulto mayor, infancia , etc.). • Promoción de la organización y participación comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y administración de los recursos físicos, humanos y financieros de la educación municipal. • Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de educación municipal. • Implementación de políticas y programas de educación nacionales, a nivel local. • Desarrollo e implementación de programas educativos propios. • Gestión de las unidades educativas de dependencia municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y administración de los recursos físicos , humanos y financieros de la salud primaria municipal. • Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud primaria. • Implementación de políticas y programas de salud nacionales, a nivel local. • Desarrollo e implementación de programas de salud propios. • Gestión de las unidades de salud primaria de dependencia municipal

Fuente: Sistema nacional de indicadores municipales - SINIM

Ahora bien, los principales atributos que valora el beneficiario en este negocio son: el cumplimiento de compromisos, servicio ágil, buen trato a vecinos, participación real de vecinos, cuidado del espacio público, trabajo en terreno, transparencia, imparcialidad y desarrollo multidimensional. Todos estos atributos se revisan en detalle en el subtítulo 3.2.1 Análisis de la curva de valor.

Considerando todo lo anterior, en la Tabla 4 se detallan los indicadores municipales claves para determinar el éxito de la gestión Municipal. Los indicadores propuestos consideran los factores de éxito y las limitaciones

indicadas anteriormente en este capítulo, además de los atributos indicados recientemente.

Tabla 4: Indicadores Municipales Clave

Indicadores	Explicación
Índice de desarrollo comunal (IDC)	Compara distintas variables de resultado respecto de la gestión municipal y su impacto en la calidad de vida de la comunidad, de manera de establecer un parámetro común que permita comparar distintos niveles de desarrollo local.
% de participación ciudadana	Mide el nivel de participación de los ciudadanos en las actividades promovidas desde las municipalidades, sean estas formales o no formales.
% de cobertura de servicios	Representa el porcentaje de alcance de los servicios que entrega la organización.
Índice de transparencia y probidad	Representa el cumplimiento legal de la organización respecto la probidad administrativa de los actos públicos, la transparencia y el acceso a información.
% de autonomía financiera	Representa la capacidad de producir ingresos propios de manera autónoma y ejecutar planes de acuerdo con las necesidades locales.
Satisfacción de usuario	Indica el nivel de satisfacción de los usuarios y habitantes de la comuna, respecto al servicio entregado por la municipalidad.

Fuente: elaboración propia.

2.3. Composición del contexto

En relación con el entorno que envuelve el negocio de las municipalidades, pero en particular de la UEN, en el subtítulo siguiente se realizó una descripción de los principales componentes del macroentorno, competidores y *stakeholders*, que influyen en el desarrollo de la estrategia.

2.3.1. Macroentorno

De manera de describir el macroentorno de la UEN, se utilizaron las perspectivas que componen el análisis PESTEL (Kaplan y Norton, 2008), porque permitió reflejar los componentes políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ecológicos y legales que envuelven a la organización y afectan al desarrollo de la

estrategia. Un análisis más detallado de PESTEL se realizó en subtítulo 3.1, pero a continuación de detallaron de manera descriptiva y de acuerdo con su influencia sobre la institución.

En primer lugar, la UEN estaba inserta en un contexto altamente regulado por ley, siendo la Constitución Política y La Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) los cuerpos más importantes, pues en ellas se establece lo concerniente a las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales; y las funciones y atribuciones de las municipalidades, entre otras materias. La Tabla 5 detalla las principales normas que regulan la operación de los municipios, en temas referentes a rentas, contratación de personas, compras públicas, normas de urbanismo y construcción, entre otras.

Tabla 5: Normas reguladoras de la función municipal

Norma	Detalle
Ley N° 18.575	Ley Orgánica Constitucional Bases Generales de Administración del Estado
D. L. N° 3.063	Ley de Rentas Municipales
Ley N° 18.883	Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales.
Ley N° 20.285	Sobre acceso a la Información Pública
Ley N° 20.880	Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses
Ley N° 19.070	Estatuto de los Profesionales de la Educación
Ley N° 19.378	Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal
Ley N° 19.886	Bases sobre Compras Públicas)
Decreto N° 458	Ley General de Urbanismo y Construcciones
Ley N° 20.500	Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública
Ley N° 19.418	Sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, la perspectiva política tiene impacto en el desarrollo de la estrategia de la UEN, principalmente porque es clave en el proceso de elección de las autoridades locales, además de ser tradicionalmente el mecanismo de expresión de la voluntad ciudadana, influyendo fuertemente en el análisis, el foco y las iniciativas que se ejecutan. El entorno político de La Municipalidad era positivo a nivel local, porque el alcalde contaba con mayoría en el consejo municipal, pero

era negativo a nivel regional y nacional, debido a la divergencia política con el gobierno central.

En tercer lugar, la sociedad tiene una gran influencia en la gestión la UEN, principalmente porque el desarrollo de las comunidades representa el propósito de su existencia. De esa manera, la idiosincrasia de cada comunidad, las costumbres, las convenciones sociales, los niveles socioeconómicos, los indicadores de pobreza y la segregación influyen en la gestión municipal y afectan el diseño de la entrega de servicios y coberturas sociales.

Por último, las perspectivas económicas, tecnológicas y ecológicas afectaban el desarrollo de las funciones de La Municipalidad, porque sus cambios generan impactos en la forma de prestar los servicios, promover las actividades productivas y la manera en que se relaciona con la comunidad local, entre otros aspectos.

2.3.2. Stakeholders

Todas las organizaciones, ya sean privadas, públicas o sin fines de lucro, existen principalmente para atender y satisfacer las necesidades de las partes interesadas clave, “Solo satisfaciendo sus necesidades, y de alguna manera mejorando sus vidas, una organización podrá trabajar hacia el cumplimiento de su misión” (Niven, 2008).

Los principales *stakeholders* de la UEN eran las siguientes:

- a) Los ciudadanos representaban el *stakeholders* más importante para la institución, pues ellos constituían los principales beneficiarios de su cobertura de servicios, fueran estos residentes o no.
- b) Los organismos públicos y de gobierno, destacando la relación existente con la presidencia, los ministerios, el gobierno regional y la gobernación provincial, además del poder legislativo, el poder judicial, el servicio electoral, el tribunal constitucional y otros organismos de la administración del estado, centralizados y descentralizados.

- c) Los organismos reguladores conformados por la contraloría general de la república, la superintendencia de educación, la dirección provincial de educación, el servicio de salud, la dirección del trabajo, entre otros.
- d) Los funcionarios y las distintas asociaciones que estaban presentes en el municipio y los servicios traspasados de salud y educación también representaban un *stakeholders* importante en el desarrollo de la función municipal, principalmente por el impacto y el poder que representaban.
- e) Los partidos y dirigentes políticos eran otro grupo de interés en la gestión municipal, ya que constantemente estaban generando tensión interna e influencia en los objetivos y decisiones que tomaban las autoridades.
- f) Las organizaciones sociales de la comuna eran diversas e incluían a centros de madres, unidades vecinales, clubes deportivos, asociaciones folclóricas, instituciones religiosas y todo tipo de asociación con representación legal. Eran importantes porque el municipio fomenta su formalización y desarrollo, de manera que pudieran participar en la definición de políticas comunales.
- g) Las empresas privadas representaban un grupo de interés respecto a la gestión municipal, ya que las políticas y planes comunales afectaban directamente al desarrollo de la economía local, además que su actividad reportaba ingresos municipales por patentes y permisos. En la Tabla 6, se muestran las empresas que existían en la comuna según su tamaño a 2018, destacando que 2.459 estaban clasificadas por el SII como pymes por su volumen de venta y que 1.226 pertenecían al rubro de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con una fuerza laboral que empleaba a 6.582 habitantes de la comuna.

Tabla 6: Empresas según tamaño a 2018 en San Clemente

Tamaño Empresa	2018	% Comuna
Micro	2.117	73,30%
Pequeña	325	11,25%

Mediana	17	0,59%
Grande	10	0,35%
sin información	419	14,51%
Total	2.888	100%

Fuente: Estadísticas SII

- h) Las ONG's e instituciones académicas de educación superior eran importantes, ya que existían diversos convenios de cooperación que permitían incorporar nuevo conocimiento, capacitaciones para los funcionarios y nuevas prácticas internas. Cabe destacar en este contexto a la Universidad de Talca y la Universidad Católica del Maule, ya que ambas habían colaborado directamente con la gestión municipal de la comuna, la provincia y la región.
- i) Por último, eran importantes los proveedores y subcontratos que trabajaban directa o indirectamente con el municipio, cuya relación se regía por disposiciones de la ley 19.886, Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y el Reglamento de Compras Públicas. Sus principales proveedores se relacionaban directamente con los productos que la municipalidad de entregaba a la comunidad, donde destacaban los prestadores de servicios de aseo y ornato, las empresas de servicios básicos y la central nacional de abastecimiento.

Considerando lo anterior, gestionar la relación y demandas de los principales *stakeholders* de la UEN resultaba clave para implementar las estrategias locales, pues permiten: a) el intercambio de información necesaria para una correcta evaluación del entorno y determinación de las necesidades locales, permitiendo generar iniciativas enfocadas en la comunidad, y por consiguiente, entrega servicios con valor para la comuna, b) contribuyen al desarrollo de actividades de participación ciudadana y aumenta el interés de los ciudadanos en la gestión de los municipios, y c) una relación enfocada en las necesidades locales, permite la satisfacción de los ciudadanos y otros *stakeholders*, lo que resulta indispensable

para lograr popularidad y extender la permanencia en la administración de un determinado alcalde, partido o ideología política.

Las principales demandas de los *stakeholders* se resumen en la Tabla 7, destacando principalmente las demandas de los ciudadanos.

Tabla 7: Resumen de demandas de *Stakeholders*

Stakeholders	Principales Demandas
Ciudadanos	Demandan servicios transaccionales, inversión y mantenimiento de espacio público, espacios de esparcimiento, un servicio ágil, bienestar social y acceso a servicios básicos.
Organismos públicos y de gobierno	Demandan una gestión operacional eficiente e información respecto a la ejecución de presupuesto y el cumplimiento de planes y programas específicos.
Organismos reguladores	Demandan el cumplimiento de la legalidad, la actuación con probidad y transparencia.
Funcionarios	Demandan condiciones laborales optimas, acceso a capacitación y nuevas tecnologías, y aumento en los beneficios de remuneración y la disminución de la carga laboral.
Partidos y dirigentes políticos	Demandan la ejecución de planes y proyectos que aumenten la popularidad en las encuestas, además crédito y participación en eventos que les permitan destacar de cara a los ciudadanos.
Organizaciones sociales	Demandan recursos para su funcionamiento, asesoría permanente y el desarrollo de proyectos habitacionales, de acceso a servicios básicos, capacitación y empleo.
Empresas privadas	Demandan la disminución de impuestos territoriales en sus actividades, apoyo en su gestión, tramites más rápidos y fáciles, y un marco regulatorio más flexible.
ONG e Instituciones académicas	Demandan acceso a información pública, espacio para desarrollar estudios académicos y acceso a prácticas profesionales.
Proveedores	Demandan el pago oportuno de sus desudas, el acceso simplificado a licitaciones públicas y la disminución de barreras de entrada.

Fuente: Elaboración propia

Un aspecto común para todos los *stakeholders* es la tensión producida por la demanda de recursos a la UEN, sobre todos los económicos, necesarios para satisfacer las necesidades, dadas las limitaciones presupuestarias y administrativas que implican su asignación. Así también, produce tensión la priorización de las iniciativas comunales, ya que más allá de la distribución de

recursos que estos supone, existe una limitante operacional en cuanto a la capacidad de gestión que las distintas direcciones pueden soportar. Es decir, la capacidad operativa municipal se vuelca en un determinado grupo de interés, en desmedro de otro.

Un análisis más acabado de las relaciones de UEN con sus *stakeholders*, considerando en particular el poder e interés que estos tiene sobre el desarrollo de la estrategia, se revisa en más detalle en el subtítulo 3.1.

2.3.3. Competidores relevantes

Por último, resulta importante considerar los competidores de la UEN, ya que, a pesar de que al ser un servicio público no tenía competidores directos en la prestación de servicios dentro de la comuna, si es importante destacar algunos aspectos donde presentaba rivalidad con otros organismos públicos.

En primer lugar, si se considera la distribución de recursos nacionales, regionales y provinciales, la UEN competía con las demás comunas de la región respecto a recursos de transferencia directa asociados a inversión pública en infraestructura, programas sociales, culturales, deportivos, de seguridad pública y prevención del delito y todos los demás programas que impulsa el ejecutivo.

En segundo lugar, presentaba rivalidad respecto al desarrollo y promoción de los atractivos turísticos. San Clemente es la comuna con la extensión territorial más grande de toda la Región del Maule, con 4.504 km² dentro de su extensión de superficie, donde destaca la presencia de la reserva ecológica Altos de Lircay, que destaca por sus atractivos como El Enladrillado y el Valle del Venado, siendo un destino principalmente enfocado en actividades de turismo aventura y de naturaleza. También destacaba el Lago Colbún, que abarca parte de las comunas de San Clemente y Colbún, este destino cuenta con una oferta de actividades acuáticas y turismo de bienestar a través de los complejos termales presentes en el destino.

Según datos de SERNATUR, estos atractivos turísticos son los terceros en importancia dentro de la región del Maule, después de la reserva Radal Siete

Tasas, ubicado en la comuna de Molina, y el circuito turístico Iloca-Vichuquén, ubicado en el sector costero de la región, en las comunas de Vichuquén y Licantén.

Concluida la descripción del entorno que la rodea a la UEN y define la gestión local, fue necesario analizar las declaraciones estratégicas, pues forman parte primordial del proceso de formulación estratégica. El desarrollo de una misión, visión y creencias son las directrices del propósito y razón de ser de la organización.

2.4. Declaraciones estratégicas

Las declaraciones estratégicas establecen las pautas para formular y ejecutar la estrategia, y corresponden a la afirmación del propósito de la organización (misión), a la guía de acciones (valores) y a los resultados a los que aspira (visión). Al mismo tiempo estas declaraciones forman parte integral de la etapa 1: desarrollo de la estrategia, determinada en la metodología del ciclo cerrado de Kaplan y Norton (2008).

Desde una perspectiva metodológica, cada apartado inició con la revisión teórica de la declaración estratégica respectiva, definiéndola e indicando los fundamentos para su validación.

Posteriormente, se realizó una revisión de la actual declaración de la UEN, considerando la validación indicada en el párrafo anterior, de manera de verificar que cumple con las recomendaciones de la literatura.

Finalmente, y dependiendo del resultado de la validación ejecutada, se propusieron las modificaciones necesarias para su correcta validación teórica.

2.4.1. Análisis y definición de la Misión de La Municipalidad

Desde una perspectiva teórica, Kaplan y Norton (2008) indican que “la declaración de misión es un texto breve (generalmente de una o dos oraciones) que define la razón de ser de la compañía. La misión debería describir el propósito fundamental de la entidad y, en especial, lo que brinda a los clientes o, en el caso

del sector público y las organizaciones sin fines de lucro, a los ciudadanos y beneficiarios. La declaración de misión debería informar a los ejecutivos y empleados acerca del objetivo general que deben perseguir juntos”.

Así también, Thompson et al., (2018) sugieren que “una declaración de misión bien concebida comunica el propósito de una organización en un lenguaje suficientemente específico como para dar a la organización una propia identidad”.

Es así como, una declaración de misión ideal es suficientemente descriptiva para: identificar los productos o servicios de la organización, especificar las necesidades de los consumidores que pretende satisfacer, identificar los grupos de consumidores o mercados que se esfuerza por atender, especificar su enfoque para complacer a sus consumidores y conceder a la organización una identidad propia (Thompson et al., 2018).

Considerando el planteamiento de Thompson et al (2018), se estableció que un análisis crítico de la actual misión debe responder afirmativamente las siguientes interrogantes:

- a) ¿Qué hacemos?
- b) ¿Cuáles son nuestros productos?
- c) ¿Quiénes son nuestros clientes?
- d) ¿Cuál es nuestra cobertura geográfica?

La declaración vigente de misión de la Municipalidad de San Clemente era:

“Construir un San Clemente solidario, seguro y entretenido, que sea motivo de orgullo para todos sus habitantes”.

En base a las interrogantes planteadas, se realizó el análisis crítico:

¿Qué hacemos? De la misión se desprende qué es lo que se hace: “Construir un San Clemente solidario, seguro y entretenido, que sea motivo de orgullo”.

¿Cuáles son nuestros productos? La misión no indica de manera clara cuales son los productos que entrega a su cliente. Los servicios que entrega La Municipalidad son de tipo transaccional y no transaccional, y están orientados a satisfacer las necesidades locales.

¿Quiénes son nuestros clientes? En la misión se ha definido como cliente a “todos sus habitantes”, para lo cual se consideran a los residentes habituales y transitorios.

¿Cuál es nuestra cobertura geográfica? La misión indica que la cobertura geográfica es “San Clemente”, se puede inferir que corresponde considerar a todo el territorio de la comuna.

Ya que la actual misión del municipio no respondía positivamente a todas las interrogantes que plantea la literatura, se propuso una nueva misión:

a través de una gestión pública eficiente, participativa y orientada a satisfacer las necesidades de todos nuestros vecinos”.

Dada esta propuesta de misión, se realizó nuevamente el análisis crítico de la nueva misión, respondiendo las mismas interrogantes:

¿Qué hacemos? De la misión propuesta se desprende que lo que se hace es “Fortalecer el desarrollo económico y social”.

¿Cuáles son nuestros productos? El producto que propone esta nueva misión es entregar “una gestión pública eficiente, participativa y orientada a satisfacer las necesidades”.

¿Quiénes son nuestros clientes? Se define como cliente o beneficiario a “todos nuestros vecinos”, lo que involucra a residentes habituales y transitorios.

¿Cuál es nuestra cobertura geográfica? La cobertura geográfica es todo el territorio de “la comuna de San Clemente”.

En resumen, la nueva misión cumple con los aspectos que plantea la literatura y es capaz de transmitir claramente el propósito, el producto, los beneficiarios y la cobertura de los servicios de La Municipalidad.

2.4.2. Análisis y definición de la Visión de La Municipalidad

Una segunda declaración estratégica, estaba representada por la expectativa que la UEN tiene de sí misma, ósea en lo que se quiere convertir, esta expectativa se define como visión estratégica.

Kaplan y Norton (2008) definen a la visión como “los objetivos de mediano y largo plazo (de tres a diez años) de la organización”. así también indican que “debería estar orientada al mercado y expresar – con frecuencia en términos visionarios – como quiere la empresa que el mundo la perciba”.

En el caso particular que UEN, Kaplan y Norton (2008) indican que “la declaración de visión de una organización sin fines de lucro o gubernamental debería definir un objetivo desafiante que se relacione con su misión”.

Los puntos de vista y conclusiones de la administración sobre la dirección de largo plazo de la organización y sobre la mezcla óptima de producto-consumidor-mercado-tecnología constituye una visión estratégica de la organización. Una visión estratégica proyecta las aspiraciones de la administración para la empresa, proporciona una visión panorámica de “hacia dónde vamos” y una explicación convincente de por qué esto tiene un buen sentido en negocio para la organización (Thompson et al., 2018).

En línea con lo anterior, Thompson et al. (2018) indican que “una visión bien pensada, hábilmente comunicada y bien aceptada establece las bases en varios aspectos: 1) cristaliza los propios puntos de vista de los ejecutivos superiores sobre la dirección de largo plazo de la empresa, 2) reduce el riesgo de una toma de decisiones sin propósito claro, 3) es una herramienta para ganar el apoyo de los miembros de la organización para los cambios internos que ayuden a convertir la visión en realidad, 4) constituye un modelo para que los administradores establezcan objetivos y diseñen estrategias departamentales que estén en

sincronía con la estrategia global de la empresa, y 5) ayuda a una organización a prepararse para el futuro. Cuando la administración puede demostrar avances significativos en el logro de estos cinco beneficios, el establecimiento de la dirección organizacional está bien encaminada”.

Considerando el planteamiento de Thompson et al (2018), se estableció que un análisis crítico de la actual visión debe responder afirmativamente las siguientes interrogantes:

- a) ¿Es gráfica?
- b) ¿Se direcciona al futuro?
- c) ¿Es viable?
- d) ¿Es fácil de recordar?
- e) ¿Es ambigua o incompleta?
- f) ¿Es medible?

La declaración vigente de visión de la Municipalidad de San Clemente era:

gestión, con desarrollo urbano y rural, seguro y amigable, muchos pensarán en San Clemente en una comuna para vivir”.

En base a las interrogantes planteadas, se realizó el análisis crítico:

¿Es gráfica? Sí, es gráfica debido a que presenta una imagen clara del rumbo del Municipio: *“Será un referente para el país, por su capacidad de gestión, con desarrollo urbano y rural”.*

¿Se direcciona al futuro? No, ya que la visión actual considera su cumplimiento a 2020.

¿Es viable? Sí, es viable debido a que La Municipalidad cuenta con la autonomía y el presupuesto necesario para orientar sus políticas locales en post de un *“desarrollo urbano y rural, seguro y amigable”*.

¿Es fácil de recordar? Sí, su visión es fácil de recordar, pues es una declaración relativamente breve.

¿Es ambigua o incompleta? Si, debido a que esta declaración no indica un objetivo desafiante respecto a la misión, aunque si indique que se prepara para el futuro *“con desarrollo urbano y rural”*.

¿Es medible? No es medible, debido a que ya se cumplió el tiempo propuesto en la visión.

Ya que la actual visión del municipio no respondía a todas las interrogantes que planteaba la literatura, se propone una nueva visión:

comunal de la región, involucrando al ciudadano y entregando servicios de calidad para todos nuestros vecinos”.

Dada esta nueva propuesta de visión, se realizó nuevamente el análisis crítico respondiendo las mismas interrogantes:

¿Es gráfica? Sí, es gráfica debido a presenta una imagen clara del rumbo de la organización: *“estar entre las 10 comunas con mayor desarrollo comunal de la región”*.

¿Se direcciona al futuro? Sí, se direcciona al futuro, especificando el año *“2025”*.

¿Es viable? Sí, es viable debido a que La Municipalidad cuenta con la autonomía y el presupuesto necesario para orientar sus políticas locales en post de convertirse en *“estar entre las 10 comunas con mayor desarrollo comunal de la región”*.

¿Es fácil de recordar? Sí, es una visión simple de recordar, debido a que es una declaración de visión relativamente breve.

¿Es ambigua o incompleta? No, debido a que se declara hacia dónde se dirige y menciona cómo se prepara para el futuro: *“estar entre las 10 comunas con mayor desarrollo comunal de la región, involucrando al ciudadano y entregando servicios de calidad para todos nuestros vecinos”*.

¿Es medible? Es medible, pues al decir *“estar entre las 10 comunas con mayor desarrollo comunal”*, se puede medir al comparar el ranking regional del índice de desarrollo comunal (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2020).

En resumen, la nueva visión cumple con los aspectos que plantea la literatura y es capaz definir claramente el rumbo que desea alcanzar la organización.

2.4.3. Definición de las Creencias de La Municipalidad

Un último aspecto central dentro de las definiciones estratégicas de la UEN, está representada por las creencias (a menudo llamadas valores centrales), ya que estas *“definen la actitud, comportamiento y carácter de una compañía”* (Kaplan y Norton, 2008).

Thompson et al. (2018) definen que *“los valores de una organización son las creencias, rasgos y normas de conducta que la administración ha determinado que deben guiar la persecución de su visión y misión”*. Además, los autores plantean que *“se relacionan con un trato justo, integridad, conducta ética, sentido innovador, trabajo en equipo, entre otros aspectos”*.

Entre las características de las creencias, Simons (1998) indica que *“las creencias son el conjunto explícito de definiciones de la organización que los directores comunican formalmente y refuerzan sistemáticamente para brindar los valores básicos, el propósito, y la dirección que ellos quieren que sus subordinados adopten. Estos valores centrales se vinculan con la estrategia comercial de la firma”*.

Según Simons (1998), “los sistemas formales de creencias intentan transmitir información sobre los valores centrales: como la organización crea valores, el nivel de rendimiento deseado, y como se espera que los individuos manejen las relaciones tanto interna como externamente”.

Así también, Schein (1988) indica que “la definición de valores en ciertos casos obedece a un consenso a través de validación social o se articulan explícitamente porque dictan la normativa o función moral que señala a los miembros del grupo la manera de actuar en ciertas situaciones clave”.

Considerando la teoría antes expresada, se determinó una serie de interrogantes para analizar críticamente las creencias de las UEN:

- a) ¿Existe una comunicación formal de la misión, visión y valores institucionales? (basado en Simons (1998))
- b) ¿Las creencias se relacionan con la forma en que La Municipalidad crea valor? (basado en Simons (1998))
- c) ¿Indican cómo se espera que los funcionarios se relacionen interna y externamente? (basado en Simons (1998) y Thompson et al. (2018))
- d) ¿Existe consenso entre los funcionarios? (basado en Schein (1988))
- e) ¿Se relacionan con la normativa o función moral al interior de La Municipalidad? (basado en Thompson et al. (2018) y Kaplan y Norton (2008))

La UEN definió los siguientes valores institucionales:

- a) Respeto: en la actuación de las relaciones internas y externas, especialmente con la comunidad.
- b) Transparencia: en el desarrollo de la función municipal, el acceso a la información pública y el manejo adecuado de los bienes y recursos público.

- c) Compromiso: definido como la utilización de las capacidades y competencias de cada funcionario, con el fin de llevar a cabo los desafíos Institucionales.
- d) Probidad: consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo.
- e) Responsabilidad: desempeñar la función con esmero, dedicación y profesionalismo, asumiendo plenamente las consecuencias que resulten de sus actos u omisiones en el ejercicio del servicio público.

En base a las interrogantes planteadas anteriormente, se realizó un análisis crítico de los valores de la UEN:

¿Existe una comunicación formal de la misión, visión y valores institucionales? Sí, estas declaraciones se encuentran declaradas formalmente a través del PLADECO, el Código de Ética Municipal, comunicado a los funcionarios a través de infografía, inducciones a nuevos miembros y publicado en la página web del municipio.

¿Las creencias se relacionan con la forma en que La Municipalidad crea valor? Sí, porque alientan a los funcionarios a desarrollar su trabajo de la mejor manera posible, a través del trabajo en equipo, el compromiso y la transparencia en su actuar, alineándose con los principios de eficiencia y eficacia definidos en ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del estado.

¿Indican cómo se espera que los funcionarios se relacionen interna y externamente? Sí, el actuar de los funcionarios en sus relaciones internas y externas siempre debe ser en un clima de respeto, probidad y responsabilidad.

¿Existe consenso entre los funcionarios? Sí, la definición de los valores institucionales se realizó en consenso con los funcionarios municipales, de manera que todos reconocen estos valores como claves para ejercer su función.

¿Se relacionan con la normativa o función moral al interior de La Municipalidad? Sí, se relacionan con la normativa vigente y con los principios

definidos en la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del estado.

Si bien, los valores institucionales fueron capaces de cumplir la validación inferida de la literatura, se consideró importante sumar como valor la Austeridad, ya que este valor se relaciona con la ejecución de la función municipal resguardando los fondos públicos, y es justamente, esta ejecución austera, lo que orienta el comportamiento de los funcionarios a realizar la función con eficiencia y eficacia.

De esta manera, la Figura 6 resume los valores propuestos para la UEN.

Figura 6: Valores propuestos para La Municipalidad



Fuente: Elaboración propia

Estos valores centrales resultaban relevantes para cumplir el propósito de la UEN (misión) durante la búsqueda de alcanzar su imagen deseada (visión), y al mismo tiempo orientan el comportamiento esperado por los funcionarios de La Municipalidad.

En este sentido, el propósito principal de un sistema de creencias es inspirar y guiar la búsqueda y el descubrimiento de la organización. Cuando surgen problemas en la implementación de estrategias, el sistema de creencias ayuda a los participantes a determinar los tipos de problemas a abordar y las soluciones a buscar. Mas importante aún, en ausencia de problemas, los sistemas de creencias motivan a los individuos a buscar nuevas formas de crear valor (Simons, 1998).

Al respecto, se esperaba que los valores definidos para UEN guíen el comportamiento de los funcionarios definiendo tres niveles: compromiso entre funcionarios, compromiso con la organización y compromiso con los *stakeholders*.

- a) Compromiso con los funcionarios: los valores definidos fomentan las relaciones de respeto y de confianza entre las personas, con el objetivo de generar ambientes laborales saludables y de buen trato entre los funcionarios; promueven ambientes inclusivos, entregando igualdad de condiciones a todos los funcionarios de la institución, con los mismos derechos y oportunidades, sin realizar discriminaciones de ningún tipo.
- b) Compromiso con organización: los valores definidos orientan a los funcionarios a ejecutar sus actividades procurando el correcto uso de los bienes y recursos que la institución provee, maximizando la eficiencia y eficacia de la función pública; al debido uso del tiempo laboral, cumpliendo las tareas y funciones encomendadas, procurando un trabajo de excelencia, con compromiso, pensando siempre en el interés general; al rechazo a conflictos de intereses en el ejercicio de la función pública, priorizando la transparencia, la probidad y el bien común en la toma de decisiones.
- c) Con *Stakeholders*: los valores orientan el comportamiento de los funcionarios al rechazo al soborno o cohecho u otra acción impropia que otorgue beneficios personales o a un tercero mediante alguna acción ilegal u omisión en el desarrollo de la labor; a la correcta transparencia en la entrega de la información de interés público, brindando acceso a la información en forma oportuna en todos los procesos; al trato igualitario y respetuoso con usuarios, beneficiarios y proveedores del municipio, asegurando condiciones claras e igualitarias para todos.

En resumen, las creencias definidas por la organización cumplen con la validación establecida por la literatura, además de que permiten orientar el comportamiento de los funcionarios hacia el cumplimiento del propósito organizacional.

Una vez descritos los principales componentes de La Municipalidad y la UEN, donde se definieron sus funciones y alcances; determinados los principales componentes del negocio, competidores, indicadores y *stakeholders*; y validadas las declaraciones estratégicas de la institución, en el siguiente capítulo se desarrolló la estrategia de la UEN, a través de la determinación del posicionamiento de la misma de cara a los desafíos del entorno, se formuló la estrategia central de acuerdo con la propuesta de valor, se identificaron los principales componentes del modelo de negocio y se establecieron los problemas de control de gestión que pretende resolver el presente proyecto.

3. DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA

Luego de revisar la descripción de La Municipalidad, explicar las características del negocio, el contexto en que se encuentra inmersa y realizar un análisis crítico de su misión, visión y valores institucionales, la organización ya tiene un panorama más claro de lo que necesita alcanzar (Kaplan y Norton, 2008). Sin embargo, existen otros componentes del entorno que fueron considerados en el presente proyecto de grado, a fin de determinar las rutas estratégicas necesarias para conseguir el propósito de la UEN

Para ello, el presente capítulo continuó con el desarrollo propuesto en la etapa 1 del modelo de ciclo cerrado de Kaplan y Norton (2008), incluyendo además otras herramientas para una mejor comprensión y desarrollo de la estrategia de la UEN.

Así, el capítulo actual inicia con el análisis de los ambientes externo e internos de la UEN, derivado el posicionamiento estratégico, las brechas existentes y las líneas de acción necesarias para superarlas.

El capítulo continúa con la formulación de la estrategia de la UEN, a través del análisis y selección de los atributos clave dentro del servicio municipal, la construcción de la propuesta de valor, y la descripción de los focos estratégicos, futuras ventajas competitivas y objetivos centrales de la institución.

Luego de haber formulado la estrategia, el capítulo actual continua con la descripción de los componentes clave dentro del modelo de negocio de la UEN, sus principales interacciones, y el análisis de rentabilidad para mejorar la capacidad de crear y capturar valor social.

Finamente, el capítulo concluye con una descripción más detallada de los problemas relacionados con el control de gestión que justifican el presente proyecto de grado, descritos en el subtítulo 1.2, y se presentan las herramientas propuestas para superarlos.

3.1. Análisis estratégico de la UEN

Según Thompson et al. (2018), “la valorización de los ambientes externos e internos de una organización, como base para decidir una dirección de largo plazo, es a menudo una parte vital del proceso de desarrollar la estrategia, ya que puede apuntalar las alternativas y modelos de negocios más promisorios para su evaluación, e informar a los administradores cuando eligen una estrategia específica”.

Esta valorización permitió determinar el posicionamiento estratégico de la UEN y definir las propuestas específicas para la correcta definición de la estrategia. Así, en el presente apartado se realizó un análisis del entorno externo e interno de la UEN, el posicionamiento estratégico actual y se definieron las líneas de acción que mejor permiten aprovechar y/o superar los desafíos existentes.

3.1.1. Análisis externo

El macroentorno en el que estaba inserta la UEN, fue descrito a través del análisis PESTEL (Kaplan y Norton, 2008), ya que, según Thompson et al. (2018) “el círculo exterior del ambiente externo puede tener alguna vez un impacto muy significativo sobre la dirección y estrategia de la organización”.

Posteriormente, se realizó un análisis de *Stakeholders* (Johnson et al., 2011), pues, tal como se indicó en los capítulos anteriores, fue necesario describir el poder, la influencia e interés que estos tenían sobre el desarrollo de la estrategia de la UEN.

De estos análisis se concluyeron las principales oportunidades y amenazas que afectaban a la organización.

Análisis del macroentorno

Según Kaplan y Norton (2008), “el equipo ejecutivo necesita comprender el impacto de las tendencias en la estrategia y operaciones de la compañía a nivel macro e industrial, es decir, una organización necesita comprender las tendencias

del entorno y su impacto en las estrategias, evaluando los cambios en factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ecológicos y legales (PESTEL)”.

Al respecto, Thompson et al. (2018) indican que “cada uno de estos componentes tiene el potencial de afectar el ambiente más inmediato de la industria y la competencia, aunque es probable que algunos tengan un efecto más importante que otros”.

Es así como a continuación se describen estos componentes, con el especial énfasis en los factores políticos, sociales y legales, tal como se indica en el subtítulo 2.3.1, pues eran los de mayor importancia en el contexto regional y local de la UEN:

a) Político.

Un primer factor relevante del macroentorno era el político, ya que sus modificaciones y cambios influían directamente en la estrategia y programas que impulsaba la autoridad a cargo de La Municipalidad.

Como lo consagra la Constitución Política, Chile es un país unitario, con un territorio dividido en regiones, donde la soberanía radica esencialmente en la nación, quien la ejerce a través de la elección de sus representantes por medio del sufragio y bajo un sistema político de república democrática.

Según Santander Trade (2021), desde que asumió el poder en 2018, el presidente Piñera ha tomado diferentes iniciativas y ha propuesto reformas, que aún no se implementan. En 2020, las protestas contra las políticas económicas neoliberales de Chile, las tensiones dentro de la coalición gobernante y ciertas medidas adoptadas durante la pandemia de COVID-19, han generado que la aprobación del presidente Piñera caiga a 6% (Santander Trade, 2021).

La pandemia golpeó a Chile bajo circunstancias complejas, ya que el país afrontaba un descontento generalizado ante la desigualdad socioeconómica, y existía una demanda popular por reformas desde octubre de 2019. Justamente, según Valenzuela y Toro (2020), en plena crisis epidemiológica y ad-ports del

plebiscito que decidirá el futuro del proceso constitucional, las personas seguían intranquilas respecto de la capacidad de los gobernantes y sus instituciones, para recoger las múltiples demandas que estaban sobre la mesa, lo que condujo a que las bases sociales del país iniciaran un proceso de reemplazo a la institucionalidad a través de movimientos y comunidades de organización horizontal.

Así también, Valenzuela y Toro (2020), planteaban que las alternativas de participación política en Chile debían ser mucho más variadas y legitimadas que las que pueden ofrecer los procesos tradicionales, sobre todo sobre todo en personas jóvenes. Movimientos, marchas, asambleas y petitorios se han convertido en alternativas viables de organización. Desde esta forma de organización surgió el estallido y la ruptura con el sistema político y estatal. La sociedad no sólo rompió con el Estado y sus gobiernos, sino que también se rebeló ante su manera de ejercer la autoridad, desarrollando distintos repertorios con una organización sin líderes sobresalientes, sin cargos representativos y sin ningún tipo de personalismo oportunista. Como consecuencia, estos movimientos fueron coordinados por colectivos que utilizaban diferentes énfasis y diferentes medios para conseguir su ideal político y social.

Del análisis anterior se pudo concluir que existe un crecimiento en el interés en participar de las decisiones y el que hacer de la gestión pública nacional y local, por lo que se determinó cómo oportunidad la **O1: Aumento en la participación ciudadana e interés en la gestión pública.**

En el contexto comunal, la autoridad política recaía en el alcalde y el consejo municipal, quienes en conjunto definían mediante acuerdos los lineamiento y énfasis que debían seguir los distintos instrumentos y programas que ejecutaba la municipalidad. Este consejo municipal, en línea con las tendencias del país, sufrían una crisis de legitimidad social, lo que se reflejaba escaso apoyo popular al final del periodo de gobierno, reflejado principalmente en mensajes de desaprobación expresados redes sociales y reuniones en las distintas localidades de la comuna.

Si bien, el nivel de organización política presente en la comuna se traducía en la participación de miembros en partidos políticos tradicionales, también resultaba importante considerar los niveles de participación en los distintos procesos electorales a nivel nacional, regional y comunal, considerando un nivel de participación que permitiera legitimar las decisiones de las autoridades a cargo.

Un indicador objetivo para medir este fenómeno corresponde a la participación en los distintos procesos electorales, que permite generar conclusiones relativas al interés de los ciudadanos por la política a nivel comunal, regional y nacional, tal como se detalla en la Figura 7.

Figura 7: Datos electorales electores, votantes (n°) y participación (%) a 2017.

Nivel Territorial	N° Electores	N° Votantes	Participación (%)
San Clemente	35.529	16.485	46,4
Región del Maule	849.287	409.370	48,2
País, sin voto exterior	14.308.151	6.674.159	46,65
País, con voto exterior	14.347.288	6.697.462	46,68

Fuente: Estadísticas SERVEL

La elección presidencial, parlamentaria y de consejeros regionales de 2017, representó varias novedades respecto a anteriores procesos electorales: por primera vez fue legal el voto de chilenos en el extranjero (Ley 20.960), también por primera vez se eligió a los consejeros regionales mediante elección popular (Ley 18.700, Ley 18.603, Ley 18.556 y Ley 19.884) y debutó además, la reforma que sustituyó el sistema binominal por uno de carácter proporcional inclusivo (Ley 20.840), que amplió a 155 el número de diputados y a 50 el número de senadores, para representar a 28 distritos de diputados y 16 circunscripciones senatoriales, respectivamente.

Considerando el contexto político nacional y comunal, donde se presenta una desacreditación de los partidos políticos tradicionales como representantes de la voluntad popular, sumado a una participación en elecciones que no supera el 50%,

las fuerzas políticas futuras y en particular quienes estén haciendo gobierno, deberán buscar la forma de incluir realmente a una ciudadanía cada vez más empoderada en los procesos de decisión y poder.

El desafío futuro que enfrentará la UEN será establecer las condiciones para asegurar la participación ciudadana, la formación y educación de nuevos grupos sociales, y la socialización de las decisiones, de manera de obtener legitimidad y respaldo que le permita implementar de manera correcta la estrategia definida para cada periodo de gobierno

Si la UEN es capaz de aprovechar esta oportunidad e implementar, por ejemplo mecanismos de democracia directa o participación social efectiva, le permitirá, por una parte, recoger e involucrar a los ciudadanos en la gestión municipal, de modo de recoger sus apreciaciones y problemáticas más relevantes, y por otra, le permitirá a la autoridad aumentar su popularidad, a fin de que alcalde, partido o ideología política pueda mantener el control del gobierno local por más tiempo, permitiendo así implementar cambios y mejorar estructurales.

b) Economía.

En el actual contexto, también fue relevante el impacto de los cambios en la economía mundial y nacional, ya afectaban los ingresos y gastos de la UEN.

Según el Banco Mundial (2020), Chile ha sido una de las economías latinoamericanas que más rápido creció en las últimas décadas, debido a un marco económico sólido, que le ha permitido amortiguar los efectos de un contexto internacional volátil y reducir la pobreza. Sin embargo, más del 30% de la población es económicamente vulnerable y la desigualdad de ingresos sigue siendo elevada. Así mismo indica que, en un contexto de agitación social, el crecimiento del PIB se redujo de 3,9% en 2018 a 1,1% en 2019 y generó un cambio en la composición del gasto público, menos dedicado a la promoción de la inversión y más al aumento del gasto social.

Producto de lo anterior, el déficit fiscal aumentó de 1,5% del PIB en 2018 a 2,7% en 2019, debido al gasto adicional en respuesta al descontento popular y a

la desaceleración de la economía mundial provocada por la pandemia de COVID-19. El déficit fue financiado en parte con medidas de contención fiscal, pero la deuda pública aumentó de 26% a 28%, en su mayor parte deuda interna.

En este contexto, Santander Trade (2021), indicó que para mitigar el impacto del COVID-19, el gobierno anunció un paquete de estímulo fiscal, añadiendo 4,7% del PIB, el mayor en la historia del país, que consiste en tres pilares principales: reforzar el presupuesto del sistema de salud, implementar medidas para proteger a los trabajadores ante la pérdida de ingresos, y entregar apoyo a las pymes a través de medidas fiscales. En la misma línea, el Banco Central redujo la política fiscal de tasa de interés a 0,5%, disminuyendo los requerimientos regulatorios para créditos, y aumentó el flujo de crédito a empresas y consumidores.

A pesar de la incertidumbre sobre los efectos de la pandemia en la economía mundial, el Fondo Monetario Internacional prevé que será menor agresiva de lo esperado, principalmente por las expectativas de crecimiento de China, principal cliente de cobre chileno (CNN Chile, 2020). Para 2021, el Fondo estimó que la economía mundial recupere la senda positiva con una expansión del 5,2 %, impulsada por el crecimiento de China, producto de la fuerte inversión pública tras la relajación de los confinamientos derivados de la pandemia, lo que traerá beneficios en las expectativas macroeconómicas de Chile y la industria minera.

En términos locales y según datos del SII, la principal actividad económica de la comuna de San Clemente era la producción agropecuaria, por lo que la disminución en la actividad económica nacional y regional afectará a los flujos de exportación de productos alimenticios y vitivinícolas de la comuna, produciendo una disminución en los puestos de trabajo, los ingresos de las familias, y por consiguiente una posible disminución en los ingresos propios generados en el municipio.

Bajo este escenario, el presupuesto fiscal se centrará en gastos social como motor de la reactivación, lo que supone aumentos de presupuesto para las regiones. En el caso de la región del Maule, para 2021 tuvo un presupuesto de M\$

84.911 (+5,2% respecto a 2020), lo cual se destinó en rubros afectados por la situación sanitaria actual (La prensa online, 2020). Sobre ello, el intendente (s), Felipe Donoso, dijo que el presupuesto del Gobierno Regional, en particular el del Fondo Nacional de Inversión Regional, crece ampliamente y será orientado en proyectos de agua y riego, ya que para el Maule es esencial el agua, por lo que se ha privilegiado esta área de inversión (La prensa online, 2020).

Considerando todo lo anterior y a pesar de que los recursos públicos se orientarán a mayor gasto social en busca de mitigar los impactos de la pandemia, se puede estimar que el actual nivel de gasto no será permanente y continuo en los siguientes años, lo que podría disminuir los fondos disponible regionales y comunales, afectando las fuentes de ingresos de la UEN. De lo anterior, se pueden desprender como amenazas la **A1: disminución de los ingresos externos y del FCM.**

Al mismo tiempo, la posible situación económica menos dinámica a nivel nacional y regional podría afectar a la generación de ingresos comunales y familiares, situación al menos considera crítica si se tiene en cuenta las tasas de pobreza y la carencia de acceso a servicios básicos presente en un amplio porcentaje de viviendas de la comuna. De lo anterior, se pueden desprender como amenazas la **A2: aumento de demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos.**

c) Social

Un tercer aspecto relevante, es la perspectiva social, ya que los cambios que ocurren en esta dimensión determinan los lineamientos estratégicos de la UEN. Así también, estos cambios influyen en el comportamiento y necesidades de los ciudadanos, principal beneficiario de La Municipalidad.

A nivel nacional y desde la crisis del 18 de octubre, agudizado por la crisis sanitaria del Covid-19, la cual aún no revela su total impacto, la sociedad chilena vive un cambio profundo. Según Valenzuela y Toro (2020), Chile sigue siendo el país que pide cambios importantes en el sistema político y económico, en busca

de un pacto social incluyente y no elitario; un pacto donde la ciudadanía logre una reconciliación con el Estado y sus instituciones. Esta reconciliación no sólo se realiza a través de una construcción de nuevas reglas de convivencia, sino que también mediante la reparación de las inequidades ejercidas durante cuarenta años.

Según Barraza (2020), en este contexto de contagio y riesgo vital para la población, en especial para los más pobres y vulnerables, la pandemia de COVID-19 hace más patente la desigualdad, a tal punto que es exigencia que se garanticen nuevos derechos sociales en la constitución y en las políticas públicas. Así también, indica que la sociedad actual pone al centro un bienestar de carácter multidimensional, desplegando estrategias y medidas que protejan por igual a toda la población, especialmente en salud, ingresos y en derechos laborales.

En este sentido, las exigencias y desafíos nacionales no difieren en gran medida de las demandas exigidas por la sociedad de la comuna de San Clemente, principalmente por la demanda de iniciativas que permitan la movilidad social y la mejora de la calidad de vida de todos los vecinos, quienes, de acuerdo a la proyección de población del INE a 2021 alcanzarán los 46.751 habitantes, distribuidos de manera de que el 50% habitarán la zona urbana y el 50% la zona rural, con un crecimiento poblacional del 8,05% respecto a los datos obtenidos desde el Censo 2017.

Esa masa de vecinos y sus necesidades se justifican principalmente por el nivel de pobreza que existía en la comuna y por la cantidad de personas que vivían sin acceso a los servicios básicos de agua y electricidad.

De la encuesta de Caracterización socioeconómica (CASEN) realizada el 2017 se determinaba el porcentaje de pobreza por ingresos y la multidimensional, las que en el caso de la comuna de San Clemente alcanzaban el 16,65% y 35,65% respectivamente, tal como se indica en la Figura 8.

Figura 8: Tasas de Pobreza año 2017, por Ingresos y Multidimensional de San Clemente

Unidad Territorial	Por Ingresos	Multidimensional
Comuna de San Clemente	16,65	35,65
Región del Maule	12,7	22,5
País	8,6	20,7

Fuente: Encuesta CASEN 2017, MDS

El concepto de “Pobreza por ingresos”, consideraba en situación de pobreza en aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, y en situación de pobreza extrema a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades alimentarias de sus miembros; mientras que la pobreza multidimensional, identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, educación y nivel de vida. Cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar (BCN Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020).

Así mismo, es importante mencionar los habitantes que carecen de acceso a servicios básicos y los hogares en condición de hacinamiento, tal como se muestra en la Figura 9, donde se resume que Las personas carentes de servicios básicos en la comuna de San Clemente al año 2020 corresponden a un promedio de 20,1% de la población. Por otro lado, para el mismo año el porcentaje de hogares en situación de hacinamiento fue del 16,5% (BCN Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020).

Figura 9: Población carente de servicios básicos y hogares hacinados (% totales, a diciembre 2020)

Unidad Territorial	Totales a Junio 2020 (%)	
	Personas en hogares carentes de servicios básicos	Hogares Hacinados
Comuna de San Clemente	20,1	16,5
Región del Maule	14,6	15,2
País	13,8	14,6

Fuente: Encuesta CASEN 2017, MDS

Hablar de servicios básicos es referirse fundamentalmente, en el caso de las áreas urbanas, al acceso de los hogares al agua potable procedente de la red pública o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales (pozo o noria, río, vertiente, lago o estero, camión aljibe), mientras que en las áreas rurales se relaciona con aquellos hogares que posean una llave fuera de la vivienda y/o disponibilidad de servicio de eliminación de aguas servidas (solución diferente a W.C conectado a alcantarillado o fosa séptica) (BCN Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020).

De esta realidad comunal, se pudo determinar la amenaza **A2: aumento de demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos.**

En este contexto la UEN, como organismo administrador básico del estado deberán orientar su estrategia al desarrollo social, aumentando su presupuesto, cobertura y servicios, de modo de equilibrar y disminuir las desigualdades existentes, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las personas ubicadas dentro de la población pobre y/o generar programas y proyectos que permitan aumentar el acceso a servicios básicos.

d) Tecnología

Si bien los cambios en este factor podrían no impactar tan fuertemente en la gestión de la UEN, es posible estimar que tras la pandemia que se vivió, el mundo

irremediablemente cambiará para siempre y el motor de ese cambio es la tecnología.

Según BBVA (2020), más allá del impulso que la crisis del coronavirus suponga para la adopción de determinadas tecnologías, el escenario actual marcado por un espíritu colaborativo sin precedentes podría desencadenar cambios más profundos en el desarrollo tecnológico de los próximos años. El uso compartido de datos y el despliegue de soluciones para preservar la privacidad podrían acelerarse por las necesidades inmediatas que plantea el escenario post-coronavirus, lo que puede ayudar a sentar las bases de unas nuevas infraestructuras digitales.

En ese sentido, Gispert (2020) indica que, en este proceso súper acelerado, han tomado protagonismo las plataformas de trabajo en remoto y de videoconferencias en *streaming*, tecnologías que ya eran populares pero que ahora se han vuelto masivas. Este tipo de plataformas también se están empezando a usar en sectores que hasta la fecha eran más reticentes, como la educación o la medicina.

Según Franco (2020), la transformación digital ha pasado a una nueva fase. Las empresas deberán competir para diferenciarse en el panorama digital y ofrecer servicios que satisfagan las demandas de empleados y de los clientes por igual.

Toda esta realidad no es ajena a los servicios públicos y los gobiernos locales, es más, las unidades que atienden personas deberán buscar la forma de acoger las nuevas tecnologías, en pos de favorecer la calidad de los servicios que entregan a sus usuarios y beneficiarios.

Según Franco (2020), desde que en 2020 el Covid-19 desencadenó un aumento en la adopción y el uso de la tecnología, las empresas y los consumidores no han dejado de optar por los canales online para realizar compras y otras tareas diarias. En abril de 2020, el 49% de los consumidores del Reino Unido y el 63% en EE. UU. afirmaban haber realizado una nueva actividad en

línea debido a la pandemia. Así mismo el autor plantea que la digitalización ya no es una opción, las empresas que no se hayan adaptado a las nuevas exigencias probablemente tendrán problemas para sobrevivir.

Finalmente, Franco (2020) indica que, puesto que los clientes exigen cada vez más una atención multicanal sin fisuras, las empresas deben considerar la posibilidad de gestionar su servicio de atención al cliente desde una plataforma única y centralizada. Esto puede ayudar a los equipos a organizar y responder a las solicitudes y *tickets* de atención al cliente con mayor rapidez, reduciendo los errores humanos y garantizando un servicio más coherente.

Con todo lo anterior, las herramientas de software de atención al cliente pueden utilizarse para ayudar a agilizar los flujos de trabajo, responder a los clientes a través de múltiples canales y aprovechar la información de los datos, por lo que en los siguientes años la UEN deberán implementar una modernización de sus procesos de atención que permitan realizar sus actividades de manera eficiente y asegurando un servicio que entregue valor a sus usuarios.

Es así como, en los próximos años la UEN deberá aplicar canales de atención digital, firma electrónica y validación de documentos en línea, además de herramientas que soporten las actividades internas y actividades de difusión que permitan transformación de ciudadanos digitales. De lo anterior se desprende la oportunidad **O2: aumenta la utilización de canales de atención digital y disminuye el costo de su implementación.**

e) Ecología

El factor ecológico no tiene un impacto profundo sobre las estrategias de la UEN, pero si afecta a los productores agropecuarios y la industria de la producción energética, si se tiene en cuenta que era la principal actividad productiva de la comuna y principal fuente de empleos.

Según Sanz (2020), cuando la emergencia sanitaria pase, problemas como el cambio climático, la contaminación atmosférica en las grandes ciudades o la

pérdida de biodiversidad seguirán siendo desafíos de enorme magnitud, frente a los que proponer medidas también urgentes.

En esta línea, la revista Electricidad (2020), indica que Chile definió como objetivo la carbono neutralidad a 2050, mediante el proyecto de ley que tiene como objetivo crear un marco jurídico que permita asignar responsabilidades específicas para la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

La iniciativa contiene siete instrumentos de gestión que permitirán alcanzar esta meta, entre los cuales se considera establecer una Estrategia Climática de Largo Plazo, que establecerá un presupuesto de emisión de gases de efecto invernadero a 2030 y 2050, además de presupuestos de emisión para cada uno de los sectores que establece la ley, los que deben cumplirse en un plazo de diez años. Adicionalmente, contiene lineamientos en materia de adaptación al cambio climático, así como de evaluación de riesgos, considerando la vulnerabilidad de cada sector específico, junto con establecer la obligación de elaborar planes sectoriales de mitigación, destinados a reducir emisión.

Ambas situaciones descritas tendrán impacto en el entorno de la UEN, principalmente en: a) el aumento en la desertificación y la sequía pondrá en peligro la agroindustria y la producción de energía eléctrica, principales actividades económicas de la comuna, lo que afectará fuertemente a las producción de recursos y los ingresos de la fuerza laboral, siendo necesario que la institución proponga estrategias para enfrentar este desafío futuro, y b) los pequeños y medianos empresarios demandaran más ayuda de la institución, principalmente del programa de desarrollo de acción local (PRODESAL) el cual ejecuta programas tendientes a mejorar la producción agroindustrial local.

Esto último se justifica directamente, pues la comuna de San Clemente era considerada un ecosistema frágil al déficit hídrico, con amplia población habitando zonas rurales con carencia de acceso a bienes y servicios, y con ingresos que no les permitían vivir fundamental o únicamente de la agricultura.

En este contexto, se presenta la amenaza **A3: aumento en el déficit hídrico y desertificación de la comuna.**

f) Legal

Por último, dada la alta regulación legal de los organismos públicos, entre ellas las municipalidades, los cambios y modificaciones tienen un impacto alto en el desarrollo de las estrategias de la UEN. En este sentido, el proceso constituyente que se desarrolla actualmente y que tiene como objetivo modificar la constitución política del estado, tendrá un impacto directo en la gestión y estructura de la UEN.

Con el triunfo de la opción “Apruebo” en el plebiscito de octubre de 2020, se inició el proceso para elegir en mayo de 2021 una Convención Constitucional, compuesta por 155 integrantes elegidos bajo las normas de las elecciones de la Cámara de Diputados, de los cuales 17 escaños están reservados para los pueblos originarios, quienes redactarán en 2 años una nueva constitución.

Según Melipillán (2020), la nueva constitución deberá avanzar en la descentralización y desconcentración del poder político hacia la ciudad, lo cual significa constituir una institucionalidad a nivel de gobierno local con una participación ciudadana vinculante y deliberativa en la toma de decisiones y en la gestión local.

En la misma línea, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) consideró oportuno trabajar en una reforma constitucional que impulse una nueva institucionalidad del Estado a nivel local, pensando en la construcción de un nuevo municipio que esté en función de las necesidades actuales de la ciudadanía y tenga capacidad de adaptarse a un futuro que se presenta vertiginoso con el rápido avance tecnológico y con necesidades por resolver que son cada vez más complejas.

Considerando lo anterior, la AMUCH presentó la Propuesta Constitucional para una nueva Institucionalidad Municipal (AMUCH, 2021), trabajo que contó con la activa participación de abogados y abogadas especialistas en derecho público, todos docentes universitarios de distintas facultades de Derecho de nuestro país,

en el área de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, y con una destacada trayectoria profesional. En las 32 sesiones que se realizaron en el marco de esta Mesa Constitucional entre los meses de abril y diciembre de 2020, se abordaron temas tales relativas a fiscalización municipal, gobernanza y participación ciudadana, autonomía, responsabilidad de los alcaldes, naturaleza jurídica de las municipalidades, atribuciones y competencias, entre otros.

Producto de lo anterior, se desarrolló una reforma constitucional en la parte correspondiente a “Administración comunal”, dentro del Capítulo XIV de la Carta Fundamental, artículos 118 a 126. Esta propuesta implica generar modificaciones a las normas actualmente existentes, como también proponer nuevas disposiciones que vengán a fortalecer la institucionalidad municipal y su autonomía, destacando los siguientes:

- a) Toma de decisiones: Capacidad que tiene el municipio para tomar decisiones relevantes en su ámbito territorial. Reforzar constitucionalmente la autonomía de las municipalidades en el desarrollo de sus atribuciones. Atribuciones municipales. Participación de municipalidades en la adopción de políticas nacionales que deban implementarse a través de los municipios o que tengan impacto comunal.
- b) Administración y recaudación de ingresos: Responsabilidad de los municipios en la administración y recaudación de sus recursos, en general no reside en esta instancia.
- c) Administración municipal: Nivel de autonomía del que disponen los municipios para elaborar sus propias políticas de administración de personal y definir sus propias orientaciones de gasto.
- d) Definición de políticas y estrategias de desarrollo Local: Definición de sus propias políticas de desarrollo local, cuál es el nivel de supeditación de éste a las preparadas por otras instancias de gobierno.
- e) Fortalecer la participación ciudadana: En términos de que en algunas materias sea jurídicamente vinculante.

- f) Normativismo municipal: Mayor capacidad normativa comunal de las municipalidades
- g) Establecer principios que permitan una mejor gobernanza local con ejes comunicantes hacia el gobierno central: Por ejemplo, el principio de colaboración (Ministerios, gobiernos regionales), el principio de coordinación (Ministerios, gobiernos regionales) y la participación ciudadana.

Si bien, aun eran inciertas las modificaciones legales que pudieran ser aplicadas a los gobiernos locales, del análisis antes descrito se puede desprender la oportunidad **O3: aumenta la descentralización regional y la autonomía de los gobiernos locales.**

Análisis de stakeholders

Una vez descritos los principales aspectos del macroentorno de la UEN, desde donde se dedujeron algunas oportunidades y amenazas, se continuó con el análisis de los *stakeholders*, el cual resulta de suma importancia para la organización, ya que según indica Niven (2008), “se podría desarrollar la estrategia más perspicaz jamás concebida, pero a menos que responda a las necesidades de sus partes interesadas, esta no vale la pena”.

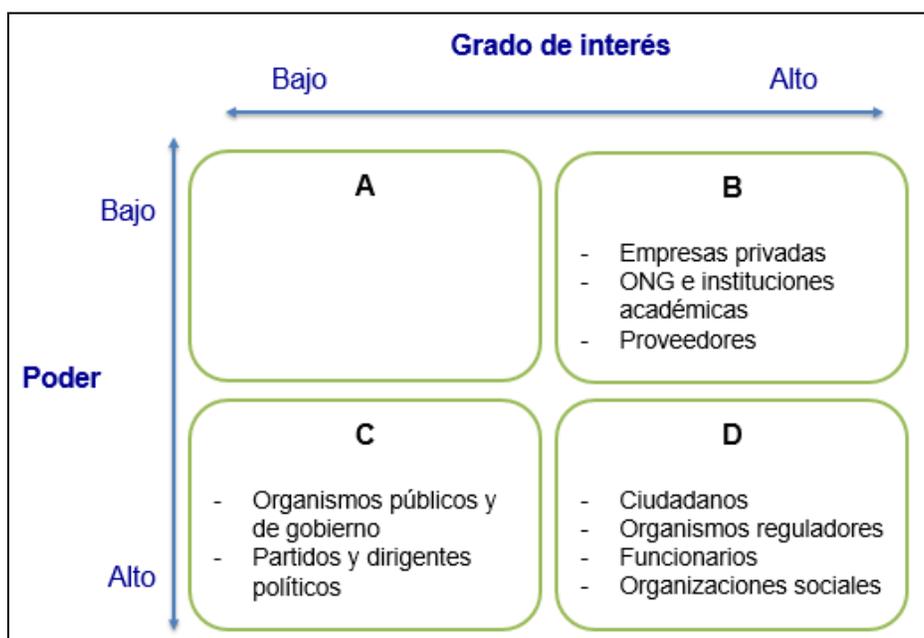
Este análisis inició en el subtítulo 2.3.2, donde se identificaron las principales *stakeholders* y sus demandas. Al respecto, era claro que la UEN no podía satisfacer todas las demandas simultáneamente, ya que existían limitantes operativas y presupuestarias, por lo que resultaba primordial determinar aquellas que más impacto tenían sobre la estrategia comunal.

Según Jhonson et al (2011) “puesto que las expectativas de los *stakeholders* son distintas, es bastante normal que existan conflictos sobre la importancia o necesidad de muchas facetas de la estrategia”. Argumenta también que “en la mayoría de las situaciones será necesario alcanzar un compromiso entre las distintas expectativas que no se puede satisfacer de manera simultánea”.

Así, para la UEN resultaba importante comprender la importancia relativa que tenía cada *stakeholders* y de qué manera se podían satisfacer sus demandas.

Para determinar el grado de importancia de los *stakeholders* de la UEN, en la Figura 10 se desarrolló la matriz de poder/Interés de las partes interesadas (Johnson et al., 2011), como una manera de comprender el contexto político que enfrenta la organización al pretender alcanzar los objetivos estratégicos. Mediante esta matriz se clasificaron los *stakeholders* en función de su poder y el grado en el que pueden mostrar un interés por respaldar u oponerse a las estrategias que ejecutara la UEN.

Figura 10: Matriz de poder/interés de los *Stakeholders*



Fuente: Elaboración propia

El segmento **B** determinaba a aquellos *stakeholders* que tenían un alto interés en el desarrollo de las actividades de la UEN, pero no tenían poder para influir en el desarrollo de la estrategia. De este segmento no se aprecian oportunidades o amenazas, ya que era relevante mantener satisfechas las demandas que tenían, principalmente el acceso a información.

El segmento **C** estaba compuesto por los organismos públicos y de gobierno, y los partidos y dirigentes políticos. Si bien, estos tenían un poder importante respecto al desarrollo de la estrategia de la UEN, no se determina la existencia de una amenaza u oportunidad potencial.

Por último, el segmento **D** representaba a los jugadores claves dentro del desarrollo de la estrategia municipal, que representaban a quienes más poder e interés tenían en la gestión de la UEN. En este segmento se ubicó a los ciudadanos, los organismos reguladores, los funcionarios y las organizaciones sociales.

Dado el contexto de cambio descrito en el análisis del macroentorno, de este segmento se derivaron la oportunidad **O4: aumento de la diversidad de organizaciones sociales**, y la amenaza **A4: riesgo de conflictos sindicales ante cambios laborales**.

A modo de resumen, la Tabla 8 muestra las oportunidades y amenazas detectadas mediante el análisis PESTEL y el análisis de *stakeholders*, los cuales permitieron revelar las variables del entorno que afectaban a la UEN.

Tabla 8: Oportunidades y Amenazas

Oportunidades	Variable	Amenazas	Variable
O1: aumento en la participación ciudadana e interés en la gestión pública	“Política” del PESTEL	A1: disminución de los ingresos externos y del FCM	“Economía” del PESTEL
O2: aumenta la utilización de canales de atención digital y disminuye el costo de su implementación	“Tecnología” del PESTEL	A2: aumento de demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos	“Economía” y “Social” del PESTEL
O3: aumenta la descentralización regional y la autonomía de los gobiernos locales	“Legal” del PESTEL	A3: aumento en el déficit hídrico y desertificación de la comuna	“Ecología” del PESTEL

O4: aumento de la diversidad de organizaciones sociales	Análisis de <i>stakeholders</i>	A4: riesgo de conflictos sindicales ante cambios laborales	Análisis de <i>stakeholders</i>
---	---------------------------------	--	---------------------------------

Fuente: Elaboración propia

3.1.2. Análisis interno

En segundo término, el análisis de los componentes internos de la UEN permite revelar los recursos y capacidades con los que contaba, utilizando para ello la Cadena de Valor (Porter, 1987), herramienta con la cual se derivaron las principales fortalezas y debilidades presentes en la organización.

Se utilizó la Cadena de Valor (Porter, 1987), pues permite identificar la secuencia de los procesos necesarios para entregar a los beneficiarios y usuarios los servicios que la UEN ofrecía. Además de las actividades primarias de crear un mercado, producir y entregar productos y servicios, y venderlos a los clientes, la cadena de valor identifica actividades secundarias o de soporte que facilitan los procesos primarios de creación de valor (Kaplan y Norton, 2008).

De esta forma, la descripción de la cadena de valor de la UEN permitió concluir que las actividades primarias constituían las capacidades de la organización y las actividades secundarias los recursos clave.

En el apartado 2.1. se distinguieron dos tipos de servicios asociados a la entrega de productos a la comunidad, los que surgen como producto de las actividades internas que se realizaban en la UEN.

Servicios transaccionales

Los servicios transaccionales son aquellos que la UEN entrega directamente a la comunidad, a través del trabajo de sus funcionarios y con la utilización de infraestructura propia.

Estos procesos se detallan en Figura 11 y posteriormente se describen en detalle.

Figura 11: Cadena de Valor de Servicios Transaccionales



Fuente: Elaboración propia

Las actividades primarias necesarias para entregar los servicios transaccionales eran:

- Diseño de servicio: en esta etapa se define el diseño de necesario para entregar los servicios a la comunidad. Se definen las tareas asignadas a cada dirección, los recursos informáticos asociados y la descripción general del proceso.
- Recepción y validación de solicitudes: corresponde a la recepción de solicitudes de parte de la comunidad, sean requerimientos de información, licencias, autorizaciones, permisos de construcción, etc. De esta actividad se desprende la fortaleza **F1: Cercanía y buena relación con la comunidad.**
- Ejecutar procedimiento establecido en forma y plazo: se ejecuta la actividad relacionada a la solicitud de acuerdo con el procedimiento establecido en cada caso. De esta actividad se desprende la fortaleza **F2: funcionarios con vasta experiencia en gestión municipal.**
- Gestionar documentos de respaldo y respuesta a interesado: se procesas los respaldos asociados a la solicitud y se responde positiva o

negativamente al cliente, de manera virtual o en documento. Si la actividad está exenta de cobro, se da por terminado el proceso.

- e) Gestión de cobro: se realiza el cobro correspondiente por el servicio prestado a través de Tesorería municipal. De esta actividad se desprende la fortaleza **F3: la organización cuenta con presupuesto disponible.**

Del mismo modo, las actividades secundarias necesarias para entregar los servicios transaccionales son:

- a) Gestión de RRHH: ya que la mayor cantidad de servicios de la UEN se realizaban de manera presencial, era importante contar con personas con vocación de servicio público, para ello era clave contar con un departamento de RRHH que gestionara de manera correcta las incorporaciones de personal y las competencias que debían tener. De esta actividad se desprende la fortaleza **F4: los perfiles de cargo están estandarizados y claramente definidos.**
- b) Soporte informático: en todo el proceso de prestación de servicios se utilizaba el soporte informático y de sistemas de información para sustentar la gestión interna y facilitar el funcionamiento. De esta actividad se desprende la debilidad **D1: funcionarios carecen de habilidades tecnológicas avanzadas** y la debilidad **D2: los sistemas de información presentan inconsistencias y alta tasa de fallas.**
- c) Adquisición de insumos operativos: mediante la gestión de compra públicas, se dotaba a todas las unidades de los insumos necesarios para realizar las actividades operativas claves. De esta actividad, también se desprende la fortaleza **F1: funcionarios con vasta experiencia en gestión municipal.**

Servicios no transaccionales

Del mismo modo anterior, en la Figura 12 se describe el proceso de los servicios no transaccionales, siendo esto los que la UEN entregaba a la

comunidad a través de un tercero, adjudicado mediante un proceso de licitación pública u otro medio de contrato contemplado en el sistema de compras públicas.

Figura 12: Cadena de Valor de Servicios No Transaccionales



Fuente: Elaboración propia

Las actividades primarias necesarias para entregar los servicios no transaccionales eran:

- Diseño y bases:** en esta etapa se define el diseño de necesario para entregar los servicios a la comunidad, se establecen las bases administrativas de la licitación y se definen los aspectos técnicos que el adjudicatario debe cumplir. De esta actividad, también se desprende la fortaleza **F2: funcionarios con vasta experiencia en gestión municipal.**
- Revisión jurídica y de control interno:** las bases administrativas y técnicas de licitación, debían pasar por distintos procesos de revisión interna, siendo las principales las que se ejecutaban en la dirección de Jurídica y de Control interno. De esta actividad se desprende la debilidad **D3: los procesos internos son burocráticos, anticuados y poco documentados.**
- Licitación y adjudicación:** la licitación se realizaba a través de los portales de compras públicas, respetando las normas de probidad y transparencia en el proceso, de manera de asegurar la participación de la mayor cantidad

de oferentes posibles. Una vez concluido los plazos, se realizaba la adjudicación formal del servicio a un oferente, mediante la revisión de una comisión evaluadora y en línea con exigencias expresadas en las bases de licitación y el ordenamiento jurídico.

- d) Ejecución: esta actividad era realizada por un tercero, quien se adjudicaba la actividad. Debía cumplir con el servicio en la forma específica en la que se detallaba en la licitación, y siempre respetando las bases administrativas y técnicas. Incluye servicios realizados por única vez o de manera permanente.
- e) Monitoreo y evaluación: la unidad técnica encargada del seguimiento de los contratos adjudicados realizaba el monitoreo y evaluación del servicio, documentando las conformidades necesarias para proceder con el pago o término del servicio, en el caso de algún incumplimiento.
- f) Pago y post venta: se realizaba el pago de los servicios, en conformidad con los documentos presentados en la actividad anterior. De detectarse alguna inconformidad, en esta etapa se realizaba el término del contrato y se procedía a cobrar las multas y/o garantías determinadas en las bases de licitación.

Así mismo, las actividades secundarias necesarias para entregar los servicios no transaccionales eran:

- a) Gestión de RRHH: era importante contar con personas con vocación de servicio público, para ello era vital contar con un departamento de RRHH que gestionara de manera correcta las incorporaciones de personal y las competencias que debían tener. De esta actividad se desprende la fortaleza **F4: los perfiles de cargo están estandarizados y claramente definidos.**
- b) Administración general: todas las actividades asociadas a los servicios no transaccionales estaban estandarizadas y respaldadas mediante procedimientos específicos, y cualquier incumplimiento traía consigo sanciones administrativas para el director del servicio y los funcionarios

involucrados. De esta actividad se desprende a debilidad **D4: la organización tiene sistemas de control reactivos.**

- c) Disponibilidad presupuestaria: la organización contaba con presupuesto para realizar la contratación de productos y servicios necesarios para el desarrollo de sus funciones y atribuciones. De esta actividad se desprende las fortalezas **F3: la organización cuenta con presupuesto disponible.**

A modo de resumen, la Tabla 9 muestra las fortalezas y debilidades detectadas mediante el análisis de interno de los recursos y capacidades de la UEN, utilizando las cadenas de valor de los servicios transaccionales y no transaccionales.

Tabla 9: Fortalezas y Debilidades

Fortalezas	Variable	Debilidades	Variable
F1: cercanía y buena relación con la comunidad	Cadena de valor de Porter	D1: los funcionarios carecen de habilidades tecnológicas avanzadas	Cadena de valor de Porter
F2: funcionarios con vasta experiencia en gestión municipal	Cadena de valor de Porter	D2: los sistemas de información presentan inconsistencias y alta tasa de fallas	Cadena de valor de Porter
F3: la organización cuenta con presupuesto disponible	Cadena de valor de Porter	D3: los procesos internos son burocráticos, anticuados y poco documentados	Cadena de valor de Porter
F4: los perfiles de cargo están estandarizados y claramente definidos	Cadena de valor de Porter	D4: la organización tiene sistemas de control reactivos	Cadena de valor de Porter

Fuente: Elaboración propia

3.1.3. Posicionamiento estratégico

Con las conclusiones derivadas de los análisis externo e interno, se pudieron identificar las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas que la organización enfrentaba, las que se resumen en la Tabla 10.

Tabla 10: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de La
Municipalidad

Fortalezas	Debilidades
F1: cercanía y buena relación con la comunidad	D1: los funcionarios carecen de habilidades tecnológicas avanzadas
F2: funcionarios con vasta experiencia en gestión municipal	D2: los sistemas de información presentan inconsistencias y alta tasa de fallas
F3: la organización cuenta con presupuesto disponible	D3: los procesos internos son burocráticos, anticuados y poco documentados
F4: los perfiles de cargo están estandarizados y claramente definidos	D4: la organización tiene sistemas de control reactivos
Oportunidades	Amenazas
O1: aumento en la participación ciudadana e interés en la gestión pública	A1: disminución de los ingresos externos y del FCM
O2: aumenta la utilización de canales de atención digital y disminuye el costo de su implementación	A2: aumento de demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos
O3: aumenta la descentralización regional y la autonomía de los gobiernos locales	A3: aumento en el déficit hídrico y desertificación de la comuna
O4: aumento de la diversidad de organizaciones sociales	A4: riesgo de conflictos sindicales ante cambios laborales

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, para determinar las implicancias de estos componentes, se utilizó el análisis FODA, pues para Kaplan y Norton (2008), la tabla resume de manera breve las consideraciones que el equipo directivo debe tener, cuando formula la estrategia. Para Thompson et al (2018), “las dos partes más importantes del análisis FODA son: a) la obtención de conclusiones del listado sobre la situación global de la organización, y b) la traducción de estas conclusiones en acciones estratégicas para ajustar mejor la estrategia de la organización a sus fortalezas internas y oportunidades, corregir debilidades importantes y defenderse contra amenazas internas”.

Por todo lo anterior y con el fin de graficar de manera simple la posición estratégica de la UEN, en la Figura 13 se realizó el análisis FODA cruzando cada uno de los factores externos, con el conjunto de los factores internos detectados en los análisis anteriores, permitiendo visualizar el impacto de cada factor en su conjunto.

Así, el análisis del posicionamiento de la UEN inició con la revisión de las oportunidades del entorno, cruzándolas con las fortalezas y debilidades de la institución, y continuó con la revisión de las amenazas del entorno, cruzándolas igualmente con las fortalezas y debilidades internas, lo que permitió clarificar aún más los impactos esperados y las brechas a superar.

Figura 13: Matriz FODA, Cruce Externo – Interno

Matriz FODA Cruce externo- interno		Oportunidades				Amenazas			
		O1	O2	O3	O4	A1	A2	A3	A4
F o r t a l e z a s	F1	Green	White	Dark Grey	Light Grey	White	Black	Orange	Blue
	F2	Green	Blue	Dark Grey	White	Yellow	White	White	White
	F3	White	Blue	White	White	Yellow	Black	Orange	Blue
	F4	White	White	White	Light Grey	White	White	White	White
D e b i l i d a d e s	D1	White	Blue	Dark Grey	White	White	Black	White	Blue
	D2	Green	Blue	White	White	Yellow	White	Orange	White
	D3	Green	Blue	Dark Grey	Light Grey	Yellow	Black	Orange	Blue
	D4	White	White	Dark Grey	White	Yellow	White	White	White

Fuente: Elaboración propia

Oportunidades v/s fortalezas y debilidades

Tal como fue mencionado anteriormente, el análisis de posicionamiento inició con la evaluación de las oportunidades, en relación con las fortalezas y debilidades de la UEN. De este análisis en conjunto, se concluyó lo siguiente:

a) O1: aumento en la participación ciudadana e interés en la gestión pública.

Esta oportunidad resultaba abordable para la UEN, pues entre sus fortalezas estaban los funcionarios con vasta experiencia en la gestión pública (F2) y la buena relación que estos tenían con los usuarios y beneficiarios (F1), lo que hace posible el orientar la gestión interna en post de aumentar la participación y comunicación con los ciudadanos. Sin embargo, se deben superar las fallas relativas a los errores de información (D2) y procesos burocráticos (D3) que solo entorpecían y dificultaban la participación. Según lo anterior, la Tabla 11 describe el posicionamiento y define la estrategia para aprovechar la oportunidad.

Tabla 11: Análisis Oportunidad O1

Análisis del Posicionamiento	Estrategias Propuestas
La UEN enfrenta el aumento de participación ciudadana como un desafío abordable, ya que cuenta con las capacidades y experiencia para aplicar nuevos modelos de atención.	Estrategia de Crecimiento: crear nuevos espacios de participación y democratizar las decisiones con los distintos <i>stakeholders</i> .

Fuente: Elaboración propia

b) O2: Aumenta la utilización de canales de atención digital y disminuye el costo de su implementación.

Esta oportunidad resultaba no abordable por la UEN, porque, si bien entre sus fortalezas estaban la experiencia de los funcionarios (F2) y presupuesto disponible (F3) para iniciar un proceso de transformación de sus servicios actuales a servicios digitales, la falta de conocimientos tecnológicos de sus funcionarios (D1), las constantes fallas de su sistema de información (D2) y la burocracia propia de sus procesos internos (D3), hacían difícil aprovechar esta oportunidad en el corto plazo. Según lo anterior, la Tabla 12 describe el posicionamiento y define las estrategias para aprovechar la oportunidad.

Tabla 12: Análisis Oportunidad O2

Análisis del Posicionamiento	Estrategias Propuestas
La UEN contaba con los recursos para aprovechar esta oportunidad, pero carece de las capacidades necesarias, sobre todo respecto al conocimiento de los funcionarios, es por ello por lo que este desafío se considera no abordable a corto plazo.	Transformar procesos: implementar modelos de atención digital y actualizar sus procedimientos internos Crecimiento: aumentar los canales de prestación de servicios

Fuente: Elaboración propia

c) O3: Aumenta la descentralización regional y la autonomía de los gobiernos locales.

Esta oportunidad resultaba abordable para le UEN, pues la cercanía con la comunidad (F1) y la experiencia de sus funcionarios (F2) le permitían enfrentar un aumento en la autonomía de su gestión. Sin embargo, era importante gestionar adecuadamente la falta de competencias tecnológicas del capital humano (D1), la burocracia interna (D3) y los sistemas de control reactivos (D4). Según lo anterior, la Tabla 13 describe el posicionamiento y define las estrategias para aprovechar esta oportunidad.

Tabla 13: Análisis Oportunidad O3

Análisis del Posicionamiento	Estrategias Propuestas
La UEN se encontraba bien posicionada para enfrentar la oportunidad, ya que tiene una estructura de dirección clara y funcionarios calificados, es por ello por lo que este desafío es abordable.	Transformar procesos: actualizar los procesos y procedimientos internos, utilizando las TIC Capacitación: implementar programas de capacitación de funcionarios

Fuente: Elaboración propia

d) O4: Aumento de la diversidad de organizaciones sociales.

Esta oportunidad resultaba abordable para le UEN, pues, la cercanía y buena relación con la comunidad (F1), y el conocimiento y experiencia de

los funcionarios (F2) le permitían asesorar y formalizar a los nuevos actores. Eso sí, antes debe superar la burocracia y lentitud de sus procesos internos (D3). Según lo anterior, la Tabla 14 describe el posicionamiento y define las estrategias para aprovechar la oportunidad.

Tabla 14: Análisis Oportunidad O4

Análisis del Posicionamiento	Estrategias Propuestas
La UEN se encontraba bien posicionada para enfrentar la oportunidad, ya que tenía una estructura de dirección clara y funcionarios calificados. Este desafío se considera abordable.	<p>Crecimiento: aumentar los canales de atención y ampliar la red de asesorías a las organizaciones sociales</p> <p>Transformar procesos: actualizar los procesos y procedimientos internos, utilizando las TIC</p>

Fuente: Elaboración propia

Amenazas v/s fortalezas y debilidades

Del mismo modo anterior, se analizó el posicionamiento con la evaluación de las amenazas detectadas, en relación con las fortalezas y debilidades presentes en la UEN, lo que permitió concluir lo siguiente:

a) A1: Disminución de los ingresos externos y del FCM.

Esta amenaza resultaba difícil de abordar para la UEN, porque, si bien la experiencia de los funcionarios (F2) y la disponibilidad de presupuesto (F3) le permitían abordarla, la alta dependencia del FCM le obligaban a buscar un aumento en sus ingresos propios. Era ahí donde los errores en los sistemas de información y gestión (D2), la burocracia de los procesos (D3), y los sistemas de control reactivos (D4), contribuían acentuar aún más la pérdida de recursos en aspectos menos relevantes. Según lo anterior, la Tabla 15 describe el posicionamiento y define las estrategias para enfrentar la amenaza.

Tabla 15: Análisis Amenaza A1

Análisis del Posicionamiento	Estrategias Propuestas
La UEN se encuentra mal posicionada para enfrentar esta amenaza, ya que tiene dependencia de los ingresos del FCM. Este desafío se considera abordable, pero difícil.	<p>Crecimiento: aumentar los servicios asociados a los ingresos propios permanentes</p> <p>Control de costos: reducir el costo operativo.</p>

Fuente: Elaboración propia

b) A2: Aumento de demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos.

Este desafío se consideraba abordable, pues la UEN tenía el potencial para neutralizar esta amenaza, ya que contaba con cercanía (F1) para detectar las necesidades de la población y recursos presupuestarios (F3) para ejecutar proyectos de mejora orientados a la calidad de vida de los ciudadanos, pero la falta de competencias de los funcionarios (D1) y la burocracia interna (D3) pueden dificultar la entrega de ayuda de manera oportuna.

Según lo anterior, la Tabla 16 describe el posicionamiento y define la estrategia para enfrentar la amenaza.

Tabla 16: Análisis Amenaza A2

Análisis del Posicionamiento	Estrategias Propuestas
Este desafío se considera como abordable, ya que la UEN cuenta con presupuesto en el corto plazo.	Crecimiento: aumentar el gasto social y los proyectos de inversión en servicios básicos. Control de costos: reducir el costo operativo.

Fuente: Elaboración propia

c) A3: aumento en el déficit hídrico y desertificación de la comuna.

Este desafío se presenta como abordable para la UEN, pues contaba con buenas relaciones (F1) con los agricultores de la comuna y con presupuesto (F3) para acudir en su ayuda ante el surgimiento de esta amenaza, pero aún debe superar los errores en el procesamiento de información (D1) y la burocracia interna (D3), de manera de llegar con soluciones efectivas y oportunas. Según lo anterior, la Tabla 17 describe el posicionamiento y define las estrategias para enfrentar la amenaza.

Tabla 17: Análisis Amenaza A3

Análisis del Posicionamiento	Estrategias Propuestas
Este desafío es abordable, ya que la organización cuenta con los recursos humanos y presupuestario para enfrentar el desafío.	Transformar procesos: actualizar los procesos y procedimientos internos, utilizando las TIC Crecimiento: transferir y aumentar las capacidades de innovación en los pequeños agricultores.

Fuente: Elaboración propia

d) A4: Riesgo de conflictos sindicales ante cambios laborales.

Este desafío es abordable, pues la cercanía entre funcionarios y las autoridades (F1), y la disponibilidad de presupuesto (F3) le permiten enfrentar esta amenaza, pero la incorrecta gestión del cambio, sumado a la falta de competencias de los funcionarios (D1) y la burocracia interna (D3) puede afectar esta relación. Según lo anterior, la Tabla 18 describe el posicionamiento y define las estrategias para enfrentar la amenaza.

Tabla 18: Análisis Amenaza A4

Análisis del Posicionamiento	Estrategias Propuestas
El desafío es abordable, dada la buena relación existente entre los funcionarios y las autoridades.	Capacitación: implementar programas de capacitación de funcionarios Crecimiento: implementar incentivos valorados por los funcionarios.

Fuente: Elaboración propia

Respecto al posicionamiento y considerando las conclusiones del análisis FODA, la UEN enfrentaba desafíos externos abordables desde sus fortalezas internas en el corto plazo, principalmente por su disponibilidad presupuestaria y la buena relación con la comunidad; sin embargo, en el largo plazo podría enfrentar dificultades producto de la falta de conocimiento tecnológico de sus funcionarios, los procedimientos burocráticos, y la falta de sistemas de información que

sustenten una toma de decisiones proactivas, afectando la imagen y evaluación de la comunidad.

Es por ello por lo que la Tabla 19 resume las principales estrategias que debe aplicar la UEN, de manera de mejorar su posicionamiento y aprovechar sus recursos y capacidades.

Tabla 19: Estrategias del Posicionamiento

	Oportunidades	Amenazas
Fortalezas y Debilidades	1) Implementar nuevos mecanismos de participación e interacción con la comunidad	5) Aumentar los ingresos propios permanentes y disminuir el costo operativo
	2) Aplicar modelos de atención digital, capacitar y promover su uso	6) Aumentar el rango de cobertura de los servicios sociales
	3) Modernizar los procesos y la gestión interna municipal	7) Mejorar el conocimiento y competencias de los pequeños agricultores
	4) Formalizar nuevos actores sociales e incorporarlos a la decisión e implementación estratégica	8) Profesionalizar y capacitar a la planta municipal

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, y ya que no era factible que la UEN cubra todas las estrategias definidas en la tabla anterior, la Tabla 20 resumen aquellas que tenían un mayor impacto en el cumplimiento de su misión y visión.

Tabla 20: Estrategias propuestas para la UEN

	Oportunidades	Amenazas
Fortalezas y Debilidades	1) Implementar nuevos mecanismos de participación e interacción con la comunidad	3) Aumentar los ingresos propios permanentes y disminuir el costo operativo
	2) Modernizar los procesos y la gestión interna municipal	4) Aumentar el rango de cobertura de los servicios sociales

Fuente: Elaboración propia

La modernización de los procesos y la gestión interna de la UEN le permitirán aprovechar las oportunidades que el entorno presenta, además de optimizar la utilización del presupuesto y los bienes institucionales, orientándolos a mejorar la participación ciudadana y el involucramiento de la población en general.

Para saltar esta brecha es necesario modernizar los procesos internos y mejorar las capacidades de los funcionarios, de manera de que se puedan orientar a responder a las demandas actuales; así también, la modernización puede contribuir a disminuir el costo operativo interno, permitiendo destinar los excedentes presupuestarios a ampliar la cobertura de servicios que la UEN entrega.

Si bien estos objetivos no consideraban otras limitantes, si representaban la mejor manera de aprovechar el posicionamiento de la UEN y le permitían continuar con la formulación de la estrategia, lo cual se detalla en el subtítulo siguiente.

3.2. Formulación estratégica

Una vez descrito el posicionamiento estratégico de la UEN, en este subtítulo se realizó la formulación de la estrategia, pues la estrategia de una organización consiste en la dirección establecida por los administradores más los movimientos competitivos y enfoques de negocio que emplean para competir con éxito, mejorar el desempeño de la organización y hacer crecer el negocio (Thompson et al., 2018).

Así mismo, es importante considerar que la estrategia de las organizaciones considera una parte proactiva y una reactiva (Thompson et al., 2018). En primer lugar, la estrategia definida tomó como referencia las declaraciones estratégicas expresadas en la UEN, permitiendo así establecer una estrategia proactiva por parte de la administración; y, por otra parte, la estrategia considera los cambios del entorno que pueden afectar a la UEN, tal como se revisó en el subtítulo anterior, lo que constituía una mirada reactiva.

La metodología del subtítulo comienza con el análisis de la curva de valor (Chan Kim y Mauborgne, 2005) de la UEN, lo que permitió definir los atributos de valor clave dentro de la industria, comparar el cumplimiento respecto a distintos referentes a nivel nacional, y contribuyó a determinar las brechas y establecer los puntos de mejora.

A continuación, se seleccionaron los atributos más relevantes para la UEN, de acuerdo con su factibilidad y relación con el posicionamiento estratégico, y se definió la propuesta de valor para la comuna de San Clemente y algunos indicadores básicos para monitorear su cumplimiento.

Finalmente, el subtítulo concluye con la descripción de la estrategia de la institución, definiendo objetivos relacionados con la propuesta de valor, el entorno y los *stakeholders*; definiendo las ventajas competitivas a desarrollar y los focos estratégicos claves.

3.2.1. Análisis de la curva de valor

La Curva de Valor (Chan Kim y Mauborgne, 2005) es una herramienta gráfica que permite comparar los distintos atributos de valor de un producto o servicio, analizando y comparando la posición de una compañía con respecto a otros referentes o competidores.

Para el caso de la UEN, la construcción de la curva de valor inicia con la definición de los atributos más valorados por los ciudadanos en el contexto del servicio municipal, continua con la comparación del cumplimiento propio respecto a referentes a nivel nacional y concluye con la posición relativa de la organización respecto a estos referentes, expresado de forma gráfica.

Para seleccionar los atributos del servicio municipal, fueron utilizadas fuentes de información externa y la experiencia del investigador. Así, se consideraron los atributos de: **cumplimiento de compromisos, capacidad de dar respuesta, participación real de vecinos, imparcialidad, trabajo en terreno, transparencia, y buen trato a vecinos**, provenientes de la “Encuesta nacional de percepciones ciudadanas sobre municipios” (Centro de Políticas Públicas UC, 2016b); también, fue considerado el atributo **cuidado del espacio público**, proveniente del “Estudio de identificación de los estándares básicos de calidad de servicios Municipales Garantizados” (Centro de Políticas Públicas UC, 2016a); y finalmente se consideraron el **servicio ágil** y el **desarrollo multidimensional**

como atributos valorados por la comunidad local, de acuerdo con la experiencia y juicio del investigador.

Estos atributos fueron valorizados utilizando una escala de 1 a 5 (siendo 5 excelente, 4 muy bueno, 3 bueno, 2 regular y 1 malo), pues, tal como indican Chan Kim y Mauborgne (2005) “el objetivo de la construcción de una curva de valor no es ser exhaustivo, sino comprender perfectamente las posiciones relativas de los actores”.

Ahora bien, ya que la UEN era un servicio público y no tiene competencia directa, se evaluó el cumplimiento de los atributos indicados anteriormente, en relación a referentes nacionales en la gestión comunal, utilizando para su comparación los resultados del Índice de Desarrollo Comunal Chile 2020 (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2020).

Tal como se indica en la Figura 14, el Índice de Desarrollo Comunal (IDC) era un indicador que compara distintas variables de resultado respecto de la gestión municipal y su impacto en la calidad de vida de la comunidad, de manera de establecer un parámetro común que permitía comparar distintos niveles de desarrollo local, siendo principalmente destacado para este proyecto de grados los aspectos relacionados con el bienestar social, la actividades productivas y la generación de recursos.

Figura 14: Dimensiones del índice de Desarrollo Comunal

DIMENSIÓN	VARIABLE	DESCRIPCIÓN	AÑO DEL DATO
Salud y bienestar social	Servicios básicos	Porcentaje de hogares sin servicios básicos	2017
	Pobreza	Porcentaje de hogares en situación de pobreza	2017
	Agua potable	Porcentaje de cobertura de agua potable comunal	2018
	AVPP	Años de vida potenciales perdidos	2014
Economía y recursos	Dependencia etaria	Dependencia etaria (población inactiva > 65 años que depende de la PEA)	2017
	Ingresos propios permanentes	Ingresos propios permanentes municipales	2018
	Internet	Conexiones a internet fijas por habitante	2018
	Empresas	Número de empresas por habitante	2017
Educación	Simce lenguaje	Puntaje promedio Simce lenguaje octavo básico	2017
	Simce matemáticas	Puntaje promedio Simce matemáticas octavo básico	2017
	Matrículas párvulos	Matrículas educación parvularia respecto a población entre 4 y 5 años	2018
	Matrículas enseñanza media	Matrícula educación media respecto a población entre 14 y 17 años	2018
	PSU	Promedio de porcentaje de alumnos con puntajes PSU sobre 450 puntos en colegios municipales, subvencionados y privados	2018

Fuente: Índice de Desarrollo Comunal Chile 2020 (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2020).

A modo de resumen, la Figura 15 señala el número y porcentaje de comunas que se ubicaban en cada uno de los cinco niveles de desarrollo establecidos de manera estadística, y evidencia que existía un alto nivel de desigualdad en el desarrollo comunal en Chile, pues solo ocho comunas (Providencia, Las Condes, Santiago, Vitacura, Lo Barnechea, Viña del Mar, Ñuñoa y Concepción) alcanzan niveles altos de desarrollo, representando el 2,3 % del total de comunas, mientras que más del 60 % de estas cuenta con un nivel de desarrollo medio bajo y bajo. En este estudio, La Municipalidad de San Clemente se ubicaba 207 a nivel nacional, con un nivel de desarrollo Medio Bajo.

Figura 15: Comunas por nivel de desarrollo IDC

NIVEL DE DESARROLLO	N.º DE COMUNAS	PORCENTAJE
ALTO	8	2,3
MEDIO ALTO	54	15,7
MEDIO	74	21,4
MEDIO BAJO	138	40,0
BAJO	71	20,6
TOTAL	345	100,0

Fuente: Índice de Desarrollo Comunal Chile 2020 (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2020).

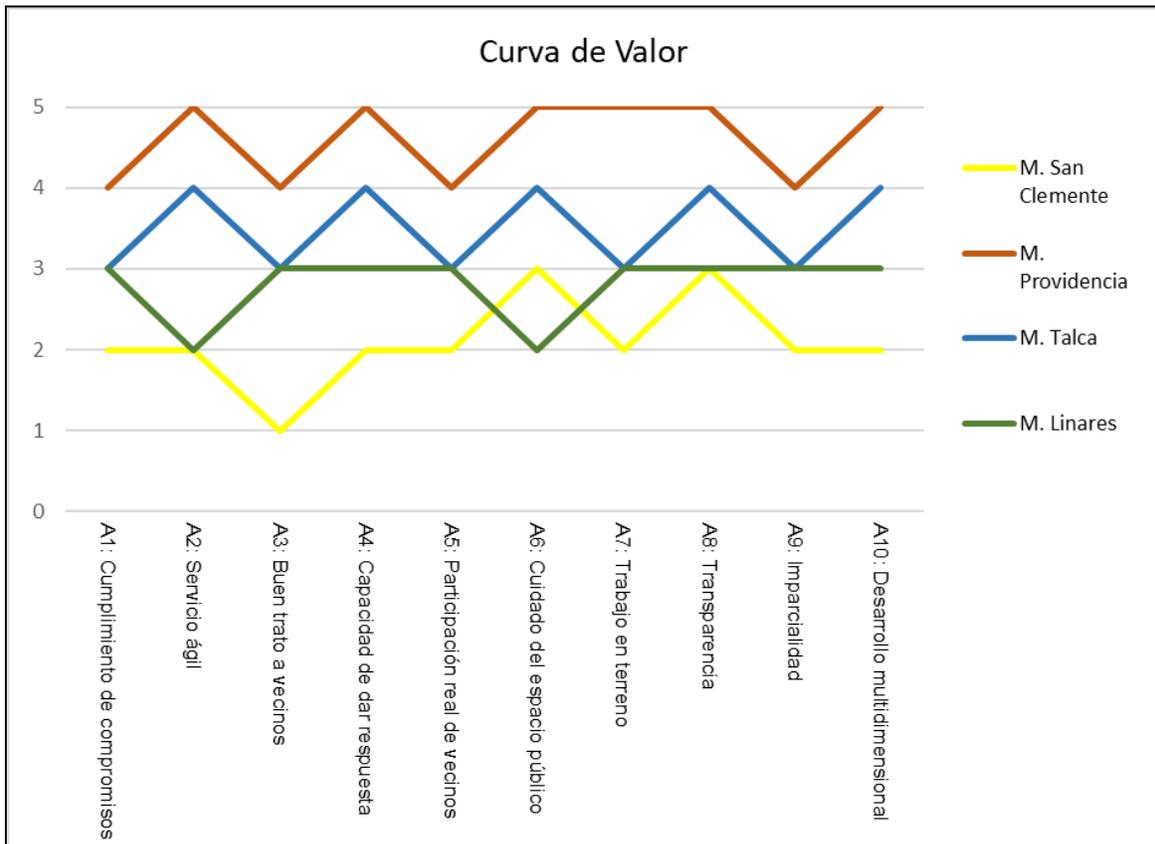
Considerando lo anterior, para el presente proyecto de grado se determinaron como referentes de la UEN la Municipalidad de Providencia, La Municipalidad de Talca y La Municipalidad de Linares.

En primer lugar, a nivel nacional se seleccionó como referente a la Municipalidad de Providencia, ya que ocupaba el primer lugar nacional del IDC (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2020), destacando en las tres dimensiones que evaluó el estudio. Lo anterior a través de un desempeño institucional de alto nivel, con el desarrollo de recursos y capacidad enfocadas en la ciudadanía y con un alto compromiso de sus funcionarios.

Y en segundo lugar, desde el contexto regional, se seleccionaron las Municipalidades de Talca y Linares, calificadas 21 y 59 respectivamente en el IDC y ambas calificadas con un nivel de desarrollo Medio Alto (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2020). Es así como, ambas comunas se transforman en referentes de la gestión territorial en la región y claves para la comparación de sus atributos de valor, pero en particular, la Municipalidad de Linares comparte aspectos territoriales similares, como son las actividades productivas de la agroindustria, los recursos naturales que posee, las idiosincrasia y características culturales de la población, entre otros aspectos, dotándola de un contexto similar al de La Municipalidad de San Clemente, pero con resultados superiores.

Con los atributos del servicio municipal seleccionados y los referentes de la UEN definidos, la Figura 16 muestra el análisis de la curva de valor mediante la cual se determinaron las posiciones relativas de los actores relevantes, de acuerdo con la escala previamente definida.

Figura 16: Curva de Valor



Fuente: Elaboración propia

Como se observa, la organización tiene 8 atributos de valor clasificados en el segmento regular a malo (1 y 2 de la escala), por lo que la curva de valor representa una primera aproximación de aquellos aspectos donde se debe mejorar, sin embargo, ya que los recursos eran limitados, en la siguiente sección se realizó una selección de aquellos atributos que más impactaban en el propósito, el posicionamiento y en las estrategias de la organización.

3.2.2. Selección de atributos claves

Para enfocar la propuesta de valor de la UEN en aquellos atributos más relevantes, en el presente apartado se realizó un proceso de descarte tomando como criterio su factibilidad. La selección comienza descartando los atributos que no serán seleccionados, para finalmente presentar la selección de los más relevantes.

En primer lugar, se descartó el atributo A6: Cuidado del espacio público, principalmente porque no existe disponibilidad de recursos para mejorar el cumplimiento, considerando principalmente la extensión territorial de la comuna, lo que implica una inversión de presupuesto importante. Así también, el análisis del entorno reveló como amenaza una disminución de ingresos de terceros y del Fondo Común Municipal y un aumento de la demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos, por lo que estos atributos se descartan por no tener factibilidad económica.

En segundo lugar, se descartan los atributos A5: Participación real de vecinos, A8: Transparencia y A9: imparcialidad, porque su cumplimiento está regulado y determinado por ley, por lo que siempre se deben ejecutar y son parte de las actividades actuales de La Municipalidad. Además, la UEN carecía de las competencias técnicas necesarias para mejorar estos atributos y su mejora no representaba un impacto directo en el cumplimiento del propósito municipal o permitía aprovechar o mejorar el posicionamiento actual. En resumen, estos atributos se descartan por no tener factibilidad técnica.

Finalmente, se seleccionaron como atributos claves el A1: Cumplimiento de compromisos, A2: Servicio ágil, A3: Buen trato a vecinos, A4: Capacidad de dar respuesta, A7: Trabajo en terreno y A10: Desarrollo integral, porque la UEN contaba con los recursos presupuestarios para su ejecución y generaban ventajas competitivas valoradas por la ciudadanía. Adicionalmente, estos atributos se relacionaban directamente con las conclusiones obtenidas en los análisis de los apartados anteriores, tal como se resumen en la Tabla 21, y permiten establecer la

base de la propuesta de valor que se entrega a la comunidad, representando el principal *input* para la definición de una estrategia orientada a los aspectos más valorados por la ciudadanía.

Tabla 21: Relación entre atributos los seleccionados y los análisis estratégicos

Atributos de Valor	Relación Estratégica
A1: Cumplimiento de compromisos	Misión: “Fortalecer el desarrollo económico y social de la comuna de San Clemente, a través de una gestión pública eficiente, participativa y orientada en satisfacer las necesidades de todos nuestros vecinos”.
A2: Servicio ágil	Misión: “Fortalecer el desarrollo económico y social de la comuna de San Clemente, a través de una gestión pública eficiente , participativa y orientada en satisfacer las necesidades de todos nuestros vecinos”. Oportunidad O2: aumenta la utilización de canales de atención digital y disminuye el costo de su implementación.
A3: Buen trato a vecinos	Atributo diferenciador altamente valorado por la comunidad y permite generar ventajas competitivas al facilitar la participación y la relación con los <i>stakeholders</i> . Factor crítico de éxito: Mantener una buena relación con los <i>stakeholders</i> .
A4: Capacidad de dar respuesta	Misión: “Fortalecer el desarrollo económico y social de la comuna de San Clemente, a través de una gestión pública eficiente, participativa y orientada en satisfacer las necesidades de todos nuestros vecinos ”. Oportunidad O3: aumenta la descentralización regional y la autonomía de los gobiernos locales.
A7: Trabajo en terreno	Misión: “Fortalecer el desarrollo económico y social de la comuna de San Clemente, a través de una gestión pública eficiente, participativa y orientada en satisfacer las necesidades de todos nuestros vecinos ”. Oportunidad O3: aumenta la descentralización regional y la autonomía de los gobiernos locales, y Oportunidad O4: aumento de la diversidad de organizaciones sociales.
A10: Desarrollo multidimensional	Visión: “A 2025 aspiramos a estar entre las 10 comunas con mayor desarrollo comunal de la región, involucrando al ciudadano y entregando servicios de calidad para todos nuestros vecinos”. Amenaza A2: aumento de demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos.

Es así como, en la sección siguiente, se determinó la declaración de la propuesta de valor de la UEN, se clarificó el significado de los atributos seleccionados y se determinó algunos indicadores iniciales que permitan evaluar su cumplimiento.

3.2.3. Declaración de la propuesta de valor

Según Thompson et al., (2018), “la propuesta de valor para el consumidor describe a los clientes a los que la organización apunta, los productos o servicios que ofrecerá para satisfacer sus deseos y necesidades, a un precio que consideren un buen valor y la forma en que la organización obtendrá ingresos”.

Sin embargo, la definición de la propuesta de valor no es exclusiva de las organizaciones con fines de lucro, ya que, independiente de su arquitectura, todas las organizaciones deben intentar satisfacer necesidades y forjar vínculos significativos con sus clientes, incluso si su servicio es un monopolio, como es el caso de las organizaciones públicas; por lo tanto, los atributos que definen la propuesta de valor del cliente se aplica fácilmente a los gobierno y las organizaciones sin fines de lucro (Niven, 2008).

Con la selección de atributos claves realizada, principal insumo de la definición de la estrategia de la UEN, se procedió a describir la propuesta de valor de cara a los beneficiarios y usuarios:

“Entregamos **cobertura activa** a nuestros vecinos, atendiendo con **agilidad y amabilidad**, y promoviendo siempre el **desarrollo integral** de toda la comunidad local”

Ahora bien, esta propuesta de valor tiene algunos cambios respecto a los atributos definidos en el apartado anterior; los cuales se aclaran en la Tabla 22.

Tabla 22: Propuesta de Valor - Atributos

Propuesta de Valor

Atributo de Valor

Cobertura activa	A1: Cumplimiento de compromisos A4: Capacidad de dar respuesta A7: Trabajo en terreno
Agilidad	A2: Servicio ágil
Amabilidad	A3: Buen trato a vecinos
Desarrollo integral	A10: Desarrollo multidimensional

Fuente: Elaboración propia

Los atributos definidos en la propuesta de valor, representan aquellos aspectos en los que debe centrarse la estrategia de la UEN con el fin de establecer los focos estratégicos y generar ventajas competitivas, por lo que fue necesario clarificar de mejor manera su significado, además de definir algunos indicadores iniciales para medir su cumplimiento.

De esta forma los atributos presentados en la propuesta de valor significan:

- a) **Cobertura activa:** este atributo dice relación con entregar servicios desplegados en el territorio y que marquen presencia, de manera de que permitan dar respuesta a las necesidades de los vecinos y cumplir con los compromisos adquiridos por las autoridades y las funciones entregadas por ley. Cobertura activa entonces significa estar y entregar servicios que permitan satisfacer las necesidades de la comunidad local.
- b) **Agilidad:** se refiere a la capacidad de prestar servicios de manera rápida y oportuna, sin ejecutar trámites que demoren o entorpezcan innecesariamente la entrega de servicios o bien produzcan gastos públicos innecesarios, así la ciudadanía valora una respuesta oportuna a sus requerimientos y necesidades.
- c) **Amabilidad:** este atributo dice relación con el respeto, la buena disposición y la empatía que los funcionarios de la UEN deben mostrar al atender a los vecinos, independiente de las características de los usuarios al solicitar o requerir servicios municipales; la calidad y calidez en la atención recibida es sumamente valorada por la comunidad, transformándose en un atributo diferenciador.

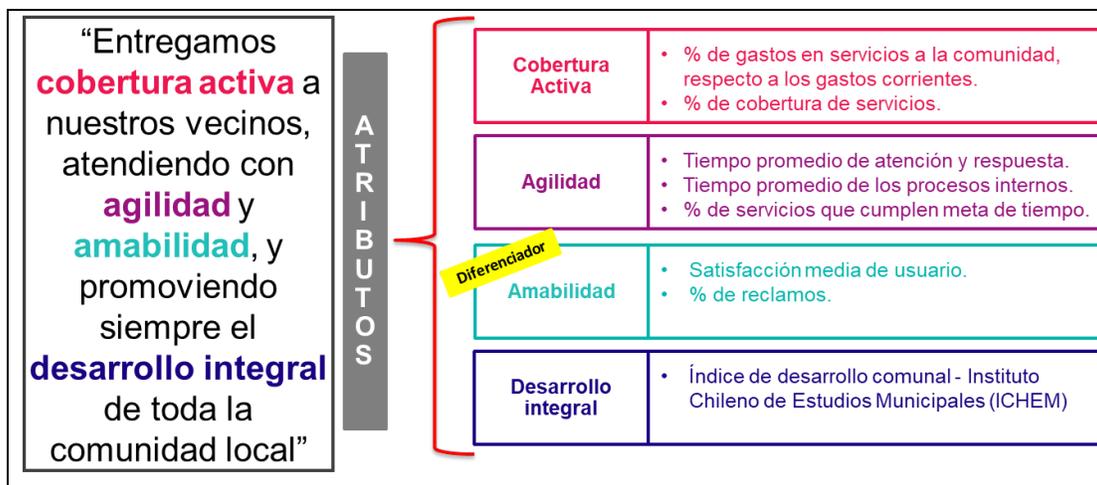
Tradicionalmente se utiliza la encuesta de satisfacción de la comunidad y la encuesta de trato usuario para evaluar este atributo, pero desde una

perspectiva interna, más delante se propone un indicador tipo *lead* que permita asegurar el cumplimiento de este atributo.

- d) **Desarrollo integral:** se refiere a fortalecer el crecimiento de las personas múltiples dimensiones, más allá del acceso a recursos económicos, considerando las dimensiones de acceso a vivienda, servicios básicos, estándar de vida, educación, y empleo y protección social. Estas distintas dimensiones son consideradas en los servicios y procesos que ejecuta la UEN, de manera de generar las mejores condiciones posible para todos los habitantes, fortaleciendo el desarrollo de toda la comunidad local.

La Figura 17 resume los atributos de la propuesta de valor y algunos indicadores de seguimiento, además se aclarar el atributo diferenciador.

Figura 17: Atributos de la propuesta de valor e indicadores de seguimiento



Fuente: Elaboración propia

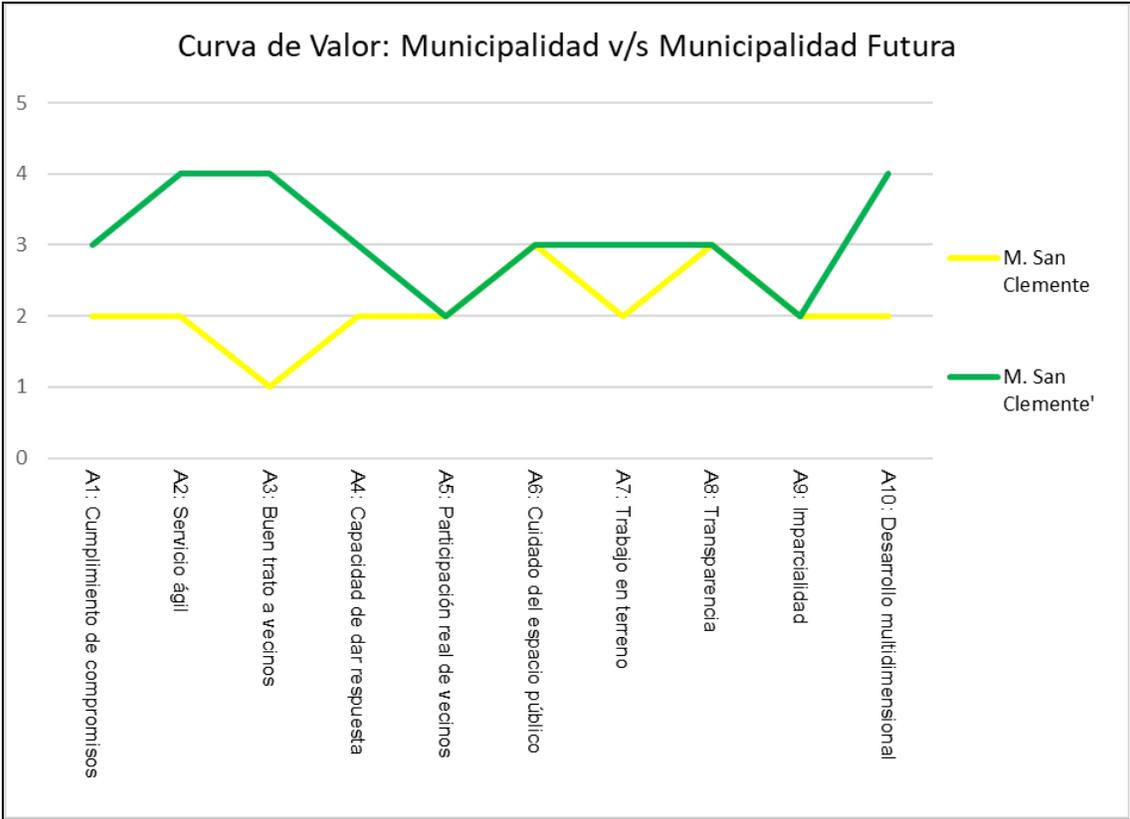
El cumplimiento de la propuesta de valor definida para la UEN significa que los atributos descritos mejorarán la posición relativa dentro en la curva de valor antes desarrollada, en comparación con los referentes seleccionados.

Esta mejora en la posición representa, por una parte, mejorar la capacidad que tiene la institución para cumplir las demandas de los beneficiarios, a través del cumplimiento de los objetivos y compromisos que asume la autoridad edilicia, la prestación de servicios con amplia cobertura y presencia activa, y el desarrollo de

integral de toda la comunidad local; y por otra parte, permiten mejorar la entrega de servicios a los usuarios, a través de la una atención amable y ágil, atributos altamente valorados si se consideran los servicios transaccionales.

De una forma gráfica, la Figura 18 compara la curva de valor actual de la UEN con la curva futura, considerando los atributos definidos en la propuesta de valor.

Figura 18: Curva de Valor Actual v/s Futura



Fuente: Elaboración propia

Con la propuesta de valor definida, en el apartado siguiente se definió la estrategia de la UEN.

3.2.4. Descripción de la estrategia de la UEN

Según Porter (1996), “la estrategia es la creación de una posición única y valiosa, que involucra un conjunto diferente de tres fuentes distintas: atender pocas necesidades de muchos clientes; atender necesidades amplias de unos

pocos clientes; o satisfacer las amplias necesidades de muchos clientes en un mercado estrecho”.

Por otro lado, Thompson et al. (2018) indican que “la estrategia de una organización consiste en la dirección establecida por los administradores más los movimientos competitivos y enfoques de negocios que emplean para competir con éxito, mejorar el desempeño de la organización y hacer crecer el negocio”.

Del mismo modo, Niven (2008) indica que “la estrategia da vida a los nobles objetivos declarados en la misión, valores y visión de las organizaciones. Mientras que la misión, los valores y la visión residen en los dominios del “por qué” y “quién”, la estrategia se adentra en los tramos del “cómo”. Una estrategia bien concebida y ejecutada con habilidad proporciona las prioridades específicas en las que la dirección asignará recursos y dirigirá sus energías”.

Considerando lo anterior, la importancia de definir una estrategia clara en la UEN permite, entre otras cosas:

- a) Promover el pensamiento y la acción estratégica: en lugar de centrarse en los detalles rutinarios del momento, la estrategia dirige las energías de todos los funcionarios hacia lo que es verdaderamente importante dentro de la organización.
- b) Se mejora la toma de decisiones: las decisiones importantes se consideran a través del prisma de la estrategia, y no sobre la ocurrencia de actividades poco frecuentes.
- c) Mejora el rendimiento: un enfoque estratégico garantiza que toda su organización esté enfocada en lograr los objetivos generales.

Ahora bien, la estrategia de la UEN surgió como resultado de todos los análisis y conclusiones realizados en los capítulos y apartados anteriores, tomando como materia prima la propuesta de valor y las declaraciones estratégicas. Adicionalmente, se consideraron importantes algunas características del negocio

municipal, algunas del posicionamiento estratégico y algunas del contexto de la comuna.

Respecto a la caracterización del negocio, se consideró fundamentalmente el mantener una buena relación con los *stakeholders* y cubrir sus necesidades, las que se resumen en la Tabla 23; la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario y el principio de eficiencia imperante en los organismos de la administración del estado.

Tabla 23: Demandas de *stakeholders* claves

<i>Stakeholders</i>	Principales Demandas
Ciudadanos	Desarrollo integral, servicio ágil y acceso a servicios básicos.
Organismos reguladores	Cumplimiento legal y la actuación con transparencia.
Funcionarios	Acceso a capacitación y nuevas tecnologías.
Organizaciones sociales	Asesoría permanente y desarrollo integral.

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los desafíos que se determinaron del posicionamiento estratégico, fue relevante considerar la oportunidad O1: aumento en la participación ciudadana e interés en la gestión pública y la oportunidad O4: aumento de la diversidad de organizaciones sociales; además, se consideró importante protegerse de la amenaza A2: aumento de demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos, y superar la debilidad D3: procesos internos burocráticos, anticuados y poco documentados.

Por último, desde la perspectiva del contexto se consideraron dos aspectos principales. El primero, fue proponer objetivos orientados a superar la pobreza multidimensional (35,65% según CASEN 2017), y el segundo, es proponer objetivos centrados en superar la falta de acceso a servicios básicos de algunos hogares (21,4% según CASEN 2017).

Considerando todo lo anterior, los principales objetivos generales que se definieron para la UEN son:

- a) Ampliar la cobertura de servicios.
- b) Aumentar la participación social.
- c) Disminuir la pobreza comunal.
- d) Aumentar la satisfacción del usuario.

Ahora bien, los objetivos generales de la UEN representan el resultado esperado producto de su gestión, y su consecución se logra con el desarrollo de ventajas competitivas (las que representan el “como” conseguirlos), orientándolas en focos estratégicos (los que representan el “donde” se consiguen).

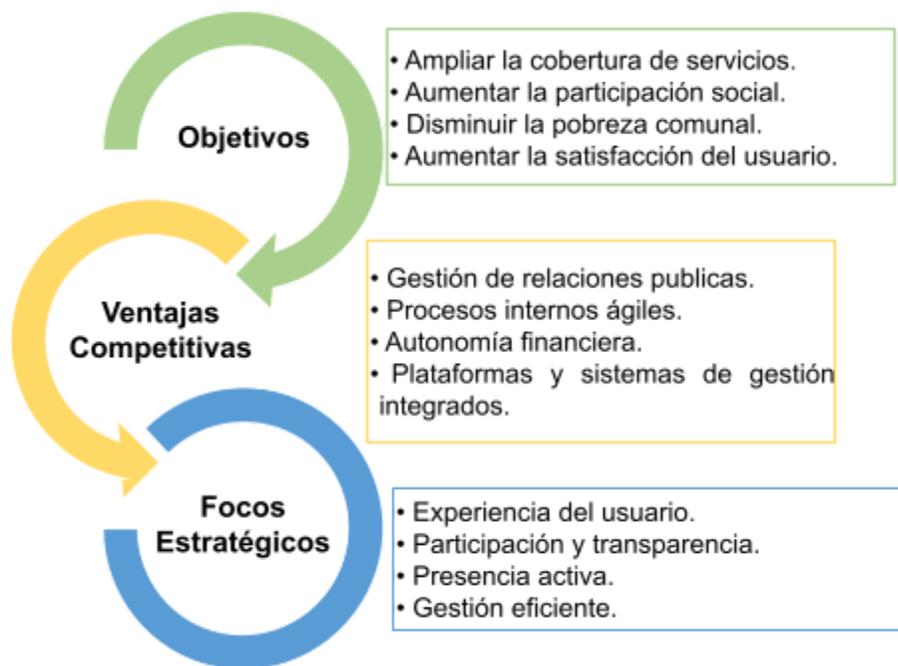
Así, para conseguir los objetivos, la UEN se enfocó en generar ciertas ventajas competitivas. La primera, es gestionar correctamente las relaciones públicas con los principales *stakeholders*, ya que ellos son importantes para impulsar las estrategias comunales y permiten dar continuidad a los proyectos políticos; una segunda ventaja competitiva importantes fue simplificar y acelerar los procesos internos, de manera de agilizar la entrega de servicios a la comunidad; una tercera ventaja competitiva es la autonomía financiera que debe mantener la UEN de manera de orientar sus políticas e iniciativas a los problemas locales de la comunidad; y finalmente, una última ventaja competitiva es contar con plataformas de servicios y sistema de gestión integrados que permitan mejorar la captura de datos externos, pero también optimizar la gestión interna y la capacidad de decisión de las autoridades y directivos.

Estas ventajas competitivas se sustentan en los focos estratégicos de la UEN, de manera de representar las instancias donde se cumplirán los objetivos trasados. Así, un primer foco estratégico es la gestión de la experiencia del usuarios de los servicios transaccionales y no transaccionales; un segundo foco estratégico es la participación y transparencia en la gestión y las decisiones internas; un tercer foco esta puesto en la presencia activa de los servicios municipales, orientando la gestión al relacionamiento y la participación ciudadana; y finalmente, el ultimo foco estratégico es la gestión eficiente de los recursos

públicos, pues es primordial cumplir con el mandato legal que tiene la UEN al ser parte de los organismos de la administración del Estado.

A modo de esquematizar todo lo anterior, en la Figura 19 se presentan los objetivos derivados de los aspectos descritos al inicio de este subtítulo, las ventajas competitivas que debe desarrollar y los focos estratégicos generales en los que se centró la estrategia.

Figura 19: Estrategia de La Municipalidad de San Clemente



Fuente: Elaboración propia

Por último, la estrategia definida permitirá el cumplimiento del propósito de la organización, procurando el desarrollo económico y social de toda la comunidad, al mismo tiempo que busca aumentar la confianza de los habitantes en la institución y propiciar así el involucramiento en el que hacer comunal y la participación ciudadana.

Para que esto ocurra, en el subtítulo siguiente se describió el modelo de negocios de la UEN, de manera de describir la forma en que la organización crea

y captura valor para la comunidad, procurando cumplir la propuesta de valor definida, y permitiendo así establecer un nexo entre la estrategia definida en esta sección y las actividades operativas diarias.

3.3. Modelo de negocio

Luego de haber formulado la estrategia de la UEN, considerado como input clave la propuesta de valor, las declaraciones estratégicas, las restricciones propias del negocio y el posicionamiento estratégico, el modelo de negocio busca describir la manera en que la institución crea y captura el valor creado.

Según Thompson et al. (2018) “el modelo de negocio de una organización se halla en estrecha relación con el concepto de estrategia, ya que es el plan detallado de la administración para entregar valiosos productos o servicios a los consumidores en una forma que genere bastantes ingresos para cubrir los costos y deje una utilidad”. Los mismos autores indican que “el modelo de negocio es la historia que la administración cuenta respecto del modo que la estrategia permitirá ganar dinero”.

En la misma línea, Thompson et al. (2018) indican que “los dos elementos cruciales del modelo de negocio de una organización son: a) la propuesta de valor, y b) su modelo de operación”. La definición de propuesta de valor fue descrita en subtítulo anterior, mientras que los autores indican que “el modelo de operación se define como el enfoque de la organización para determinar una estructura de costos y un conjunto de actividades, generalmente coordinadas en forma de una cadena de valor, que permitan obtener una utilidad aceptable, dados los precios asociados con su propuesta de valor al consumidor”.

Así, el presente subtítulo comienza con la descripción del modelo de negocio de la UEN, utilizando para esto el método Canvas (Osterwalder y Pigneur, 2013), mediante el cual se describe la lógica en que la organización captura y crea valor social, a través de las operaciones diarias que realiza.

Esta descripción se realizó revisando los 9 bloques que componen el método Canvas y el impacto que tiene cada uno de ellos sobre la propuesta de valor, pero además se realizó una revisión de otras interacciones que están más allá del modelo y que permiten describir con más amplitud el proceso de creación de valor de la UEN.

El subtítulo concluye con un análisis del proceso de captura de valor de la UEN, presentando propuestas específicas y generales que permiten mejorar la performance actual y contribuyen a alcanzar un desempeño superior.

3.3.1. Definición y análisis del modelo de negocio

Para describir el modelo de negocio de la Municipalidad, se utilizó el método Canvas (Osterwalder y Pigneur, 2013), pues permite describir un modelo de negocio, al dividirlo en nueve módulos básicos que reflejan la lógica que sigue una empresa para conseguir ingresos, clarificando la manera en que la estrategia se aplicará en las estructuras, procesos y sistemas de una empresa. La Figura 20 describe los nueve módulos, los que en su conjunto cubren las cuatro áreas principales de un negocio: clientes, oferta, infraestructura y viabilidad económica.

Figura 20: Descripción de los módulos del método Canvas

Asociaciones clave	Actividades clave	Propuestas de valor	Relaciones con clientes	Segmento de mercado
Describe la red de proveedores y socios que contribuyen al funcionamiento de un modelo de negocios (optimización y economías de escala, reducción de riesgos e incertidumbre, compra de determinados recursos y actividades).	Describe las acciones más importantes que debe emprender una empresa para que su modelo de negocios funcione (producción, resolución de problemas, plataforma, red).	Describe el conjunto de productos y servicios que crean valor para un segmento de mercado específico a través de una mezcla de atributos adecuados a las necesidades de ese segmento. Los valores pueden ser cuantitativos (precio, tiempos de respuesta, etc.) o cualitativos (satisfacción de clientes, percepción de calidad, etc.).	Describe los diferentes tipos de relaciones que establece una empresa con determinados segmentos de mercado (asistencia personal y exclusiva, autoservicio, servicios automáticos, comunidades, creación colectiva).	Define los diferentes grupos de personas o instituciones a los que una empresa ofrece sus productos o servicios (mercado de masas, nichos de mercado, mercado segmentado, mercado diversificado, plataformas multilaterales).
	Recursos clave		Canales	
Estructura de costos		Fuentes de ingresos		
Describe todos los costos que implica la puesta en marcha de un modelo de negocios (costos fijos, variables, economías de escala, de campo, etc.).		Se refiere al flujo de caja que genera una empresa en los diferentes segmentos de mercado (venta de activos, cuota por uso, cuota de suscripción, préstamos, alquiler, leasing, concesión de licencias, gastos de corretaje, publicidad).		

Fuente: Elaboración propia, según Osterwalder y Pigneur. (2013)

Considerando lo anterior, en la Figura 21 se presenta el modelo de negocios de la UEN, a través del desarrollo del método Canvas y su lienzo de 9 bloques.

Figura 21: Canvas actual de la UEN

Asociaciones clave	Actividades clave	Propuestas de valor	Relaciones con clientes	Segmento de mercado
* Asociaciones de funcionarios * Gobierno central y Regional * Chilecompra * Organizaciones sociales	* Gestión de Proveedores * Atención a usuarios * Gestión y entrega de información * Ejecución de programas propios y externos * Venta de permisos Recursos clave * Oficinas de atención * Funcionarios PEC, de gestión de contratos y ejecución de programas * Presupuesto * Información socioeconómica comunal * Plataforma de ventas y cobros	“Entregamos cobertura activa a nuestros vecinos, atendiendo con agilidad y amabilidad , y promoviendo siempre el desarrollo integral de toda la comunidad local”	* Promoción y Difusión Actos públicos Actividades comunales * Atención de demandas Atención personalizada * Participación ciudadana Cabildos y PLADECO Canales * Distribución y Venta Of. de atención Paginas WEB Servicios en terreno * Comunicación Medios tradicionales Redes sociales Org. sociales	Todos los habitantes y ciudadanos de la comuna * Población Urbana y Rural 75% * Habitantes pobres y de escasos recursos 20% * Usuarios de servicios transaccionales 5%
Estructura de costos		Fuentes de ingresos		
* Gestión interna (55,57%) * Servicios a la comunidad (18,70%) * Programas sociales (12,58%) * Programas culturales y deportivos (12,44%) * Actividades municipales (0,71%)		* FCM (57,97%) * Transferencia de capital y programas (15,57%) * Permisos de circulación (14,30%) * Patentes y tasas por derechos (11,59%) * Licencias de conducir y similares (0,57%)		

Fuente: Elaboración propia

De estos elementos, el centro de la gestión de la organización es el cumplimiento de la entrega de la propuesta de valor y los atributos que ella define. Así, las asociaciones clave, las actividades clave y los recursos clave representan el cómo la organización crear valor; mientras que el segmento de mercado, las relaciones y los canales representan el cómo la organización captura valor. Por último, los flujos de ingresos y los costos reflejan la factibilidad económica del modelo de negocio.

El modelo de negocios de UEN de centra en la entrega de la propuesta de valor a la ciudadanía, la cual fue determinada en el subtítulo anterior y se definió como “Entregamos cobertura activa a nuestros vecinos, atendiendo con agilidad y amabilidad, y promoviendo siempre el desarrollo integral de toda la comunidad local”.

En este sentido, la UEN enfoca su gestión en entregar una atención ágil y amable a todos los ciudadanos y usuarios de los servicios transaccionales y no transaccionales que entrega, pues son atributos altamente valorados por los ciudadanos. También es clave considerar la entrega de servicios en terreno con una presencia activa y una interacción cercana con los beneficiarios, de manera de detectar sus necesidades y fortalecer el desarrollo integral de la comunidad local.

Ahora bien, con la propuesta de valor como eje central del modelo de negocio, resultado importante destacar los elementos que le permiten hacer operativa la gestión de la organización, es decir, los elementos con los que conectan las operaciones y la estrategia.

A continuación, se describen los elementos y su impacto sobre la propuesta de valor:

- a) **Asaciones clave:** al ser la UEN un organismo público, resultó importante considerar las asociaciones que tenía con algunos actores externos e internos, siendo estos relevantes para el cumplimiento de su propuesta de valor.

En primer lugar, era clave la colaboración y coordinación que la UEN tiene con el gobierno central y regional, a través de instituciones que forman parte de los organismos de la administración del estado, ya que estas definen los lineamientos generales en que la institución debe enfocar sus estrategias locales, además de ser fuente de programas que proporcionan presupuestos adicionales para el cumplimiento de su función, contribuyendo directamente a la entrega de servicios y el desarrollo comunal que promuevan la propuesta de valor.

En segundo lugar, la UEN consideraba clave la colaboración de las asociaciones de funcionarios y las organizaciones sociales en la implementación de las políticas comunales, pues eran los principales impulsores o bloqueadores de la estrategia, eran fuente de información

respecto a las problemáticas comunales, y constitúan dos de los *stakeholders* clave.

Por último, era clave la alianza con la plataforma de Chilecompra, ya que permitía dar a conocer las distintas licitaciones de servicios no transaccionales que la organización requiere entregar a la comunidad, permitiendo establecer el contacto inicial con los distintos proveedores de productos y servicios, necesarios para los procesos internos, los servicios transaccionales y el desarrollo de la función.

- b) **Actividades clave:** la gestión de proveedores, la atención a usuarios, la gestión y entrega de información, la venta de permisos y la ejecución de programas propios y externos, constituyen actividades claves para la creación de valor.

Primero, la gestión de proveedores se refiere a tareas que realizan los funcionarios respecto a la elaboración del diseño de bases de licitación, el cumplimiento de las formalidades que exige la ley, la publicación de las ofertas de manera transparente y pública, y la elección del oferente que mejor satisfaga a las necesidades de la comunidad y resguarde el patrimonio público, y también se refiere a las actividades de seguimiento licitaciones adjudicadas, asegurando que el servicio se ajuste a lo licitado, resguardando la entrega oportuna de las prestaciones, tomando las garantías necesarias que aseguren el cumplimiento y actuando de manera proactiva ante incumplimientos o faltas contractuales o administrativas.

Segundo, la atención a usuarios consiste en orientar, atender y resolver las necesidades que los solicitantes de manera oportuna y representa la principal instancia para cumplir con el servicio ágil y amabilidad que propone la propuesta de valor.

Tercero, la gestión y entrega de información se refiere a la recolección de datos socioeconómicos de la comuna, la entrega de datos estadísticos a los organismo públicos y privados, la elaboración de informes presupuestarios consolidados y la entrega de indicadores comunales a SINIM. La venta de

permisos se refiere a los servicios transaccionales que ejecuta la UEN, pues son estas actividades las que generan ingresos.

Por último, la gestión de programas propios y externos se refiere al seguimiento y la implementación de los proyectos particulares que ejecutaba la organización, lo que representa el principal mecanismo de contribución para conseguir buscar el desarrollo integral de los ciudadanos. Estos programas se relacionan con la capacitación de ciudadanos, la promoción del empleo, la cobertura de necesidades sociales, entre otras.

- c) **Recursos clave:** para capturar valor y cumplir con las actividades clave, la organización cuenta con recursos clave, como son las oficinas de atención, los funcionarios de atención de usuario y unidades técnicas, la información socioeconómica comunal, el presupuesto y las plataformas y sistemas informáticos.

En primer lugar, la UEN contaba con oficinas de atención a usuarios ubicadas en el edificio consistorial y en otras dependencias propias o arrendadas, lo que constituía el principal recurso estructural de la organización. Estas oficinas de atención representaban el principal canal de entrega de servicios.

En segundo lugar, un recurso importante lo constituyen los funcionarios de atención al público, los gestores de contrato y los encargados de programas, ya que su conocimiento, habilidades y experiencia permiten la realización de las actividades clave y la entrega de servicios de manera eficiente.

En tercer lugar, era importante la información socioeconómica que la organización captura y mantiene respecto de la realidad comunal; esta información es clave para definir proyectos, programas y servicios orientados en las necesidades de los ciudadanos.

En cuarto lugar, el presupuesto permitía el financiamiento de las iniciativas comunales, y su disponibilidad es un límite para la gestión.

Por último, un recurso clave para la creación de valor son las plataformas y sistemas informáticos, pues contribuyen a la comunicación y coordinación de las actividades que realiza el municipio.

Así mismo, el modelo de negocio de la UEN consideraba la captura del valor social creado, pues era vital para su subsistencia y para mantener los elementos descritos anteriormente. Estos elementos eran:

a) **Segmento de mercado:** la UEN es una organización pública que debe procurar el desarrollo de toda la comunidad, por lo que se definió como beneficiario a todos los habitantes de la comuna, pero, tal como se indicó en las secciones anteriores, los principales beneficiarios de la organización son los usuarios de los servicios transaccionales que entrega la institución, los habitantes en condición de pobreza y de escasos recursos, pues son quienes requieren principalmente mejorar su condición de vida, y la población urbana y rural demandante de los servicios no transaccionales. Estos beneficiario y usuario demandan servicios de distinta índole, con o sin contraprestación económica, pero sobre ellos se orientan los atributos que se definieron en la propuesta de valor.

b) **Relaciones con cliente:** para la UEN resultaban claves las instancias de relación con los beneficiarios, pues le permitían establecer la conexión que la organización tendrá con la comunidad, ya que se establecía la comunicación directa con los ciudadanos y usuarios. Estas relaciones se distinguían en tres grupos: relaciones de promoción y difusión, de atención de demandas y de participación ciudadana.

Las relaciones de promoción y difusión eran instancias de comunicación, y permitían dar a conocer los ejes centrales de la estrategia de la UEN y los avances relacionados con programas sociales, nueva infraestructura pública y otras iniciativas que iban en directo beneficio de los *stakeholders*. Se distinguían principalmente los actos públicos formales e informales y las actividades comunales como actos, aniversarios, inauguraciones y reuniones programadas.

La atención de demandas era una instancia de interacción con los beneficiarios y usuarios que permitía una comunicación en ambos sentidos, principalmente por ser una atención de persona a persona. Esta instancia se producía en la entrega de servicios transaccionales y no transaccionales, pero también en la atención personalizada con autoridades y directivos, lo que generaba un espacio de interacción directa con los ciudadanos. Esta instancia se utilizaba para escuchar problemas puntuales, atender necesidades especiales y comprometer políticamente a los involucrados.

La participación ciudadana también era una instancia de interacción primordial, ya que es el principal mecanismo de validación de las propuestas comunales y de validación de las líneas de acción adoptadas por la UEN. Esta relación representaba una de las principales instancias de evaluación de las necesidades y demandas de la comunidad, así como era clave para fortalecer una determinada ideología política y/o mantener a la autoridad en el poder.

- c) **Canales:** dentro del modelo de negocio, resultaban importantes los canales que la UEN utilizaba para entregar los distintos servicios a los beneficiarios y usuarios, al mismo tiempo que eran las instancias en las cuales se establecían las relaciones descritas en el apartado anterior. Estos canales eran de distribución y venta, y de comunicación.

Los canales de distribución y venta permitían la ejecución operativa de los servicios que la UEN ponía a disposición de los beneficiarios y usuarios, siendo estos mediante la atención persona, medios electrónicos y servicios en terreno. En primer lugar, las oficinas de atención se ubicaban en el edificio consistorial y prestaban atención a usuarios que buscaban servicios transaccionales como certificados, licencias de conducir, y otros, además de la atención de beneficiarios atendidos por el departamento social principalmente. En segundo lugar, existían algunos certificados y trámites de pago que se podían realizar por la página web de la UEN, destacando el pago de los permisos de aseo y de circulación, y la solicitud de información de transparencia. Por último, los servicios en terreno representaban la

atención principal de beneficiarios de los servicios no transaccionales, como el servicio de aseo comuna, el mantenimiento de áreas verdes y otras, pero también de manera excepcional se establecían oficinas de atención en terreno, principalmente en el periodo de pago de permisos de circulación.

Los canales de comunicación, por su parte, estaban integrados por medios presenciales y digitales para entregar información y recibirla de parte de la comunidad, destacando los medios tradicionales, los medios digitales y las organizaciones sociales. El medio tradicional para entregar información eran los memos, cartas y oficios que emanaban desde la UEN a otras instituciones y miembros de la comunidad; las redes sociales y medios digitales institucionales estaban presentes en todos los medios electrónicos disponibles, destacando el alcance existente en la plataforma Facebook e Instagram; y finalmente, las organizaciones sociales representaban un canal de comunicación que funcionaba en ambos sentidos, pues permitían entregar información desde la UEN a la comunidad, respecto a algún avance, autorización u otro comunicado de su interés, y al mismo tiempo funcionaba como un recolector de las demandas de un determinado grupo de interés y permitía hacerlo presente con la autoridad.

Por último, los flujos de ingresos y la estructura de costos permiten asegurar la factibilidad de la entrega de la propuesta de valor y se describen según lo siguiente:

- a) **Estructura de costos:** la estructura de costos de la UEN se encuentra definida por las normas de la Contraloría General de la República y se muestra en detalle en el Anexo 1. La estructura de costos estaba compuesta por costos fijos destinados a mantener los recursos humanos, tecnológicos y la infraestructura, lo que representa un 55,57% del presupuesto municipal, y por otro lado, los costos variables representan un 44,43% de los costos totales; donde destacan un 18,7% en servicios a la comunidad, compuestos por la entrega de servicios transaccionales los servicios de aseo y ornato, los servicios de iluminación pública y otros;

12,58% en programas sociales, donde destacan las becas y subsidios, programas de capacitación y empleo, etc.; 12,44% a programas culturales y deportivos; y un 0,71% a otras actividades municipales como actos públicos y eventos de publicidad y promoción local.

Ahora bien, desde una perspectiva de los recursos descritos en el modelos de negocio y en base a las normas internacionales contables del sector público (NICSP), los costos se ordenan de la siguiente forma: un 29,9% del gasto presupuestario se destina al subtítulo 21 (Gasto en personal), donde se encuentran los funcionarios de atención al público y las unidades técnicas; un 44,85% del gasto se utiliza en los subtítulos 22 (bienes de consumo, 33,5%), 26 (otros gastos corrientes, 1,43%) y 31 (iniciativas de inversión, 9,92%) destinado al mantenimiento de la infraestructura de la UEN y los sistemas que entregan servicios a la comunidad y usuarios; el 25,25% restante del presupuesto se distribuye entre los 24, 25, 29, 33 y 34, tal como se describe en detalle en el Anexo 1.

- b) **Fuentes de ingresos:** las fuentes de ingresos de la UEN también se encuentran detallados en el Anexo 1, destacando los ingresos propios permanentes, los ingresos del fondo común municipal, y los ingresos por transferencias de capital y programas específicos. Tal como lo establece la legislación vigente, la principal fuente de ingresos de la organización es el FCM representando el 57,97% de los ingresos anuales, pero este no siempre es un reflejo de la capacidad de gestión de los activos dentro del modelo de negocio, sino que es un mecanismo de repartición de ingresos entre todos los municipios del país. La segunda fuente de ingresos principales son las transferencias de capital y los programas específicos, donde, si bien su disponibilidad y generación no obedecen a iniciativas propias de UEN, si la gestión de esta permite la captación e implementación efectiva de los recursos disponibles. Por último, las fuentes de ingresos que son propias del modelo de negocio de La Municipalidad, ya que dependen de su gestión interna son los permisos de circulación, representando el 14,3% de los ingresos anuales, el cobro de patente y tasas por derechos,

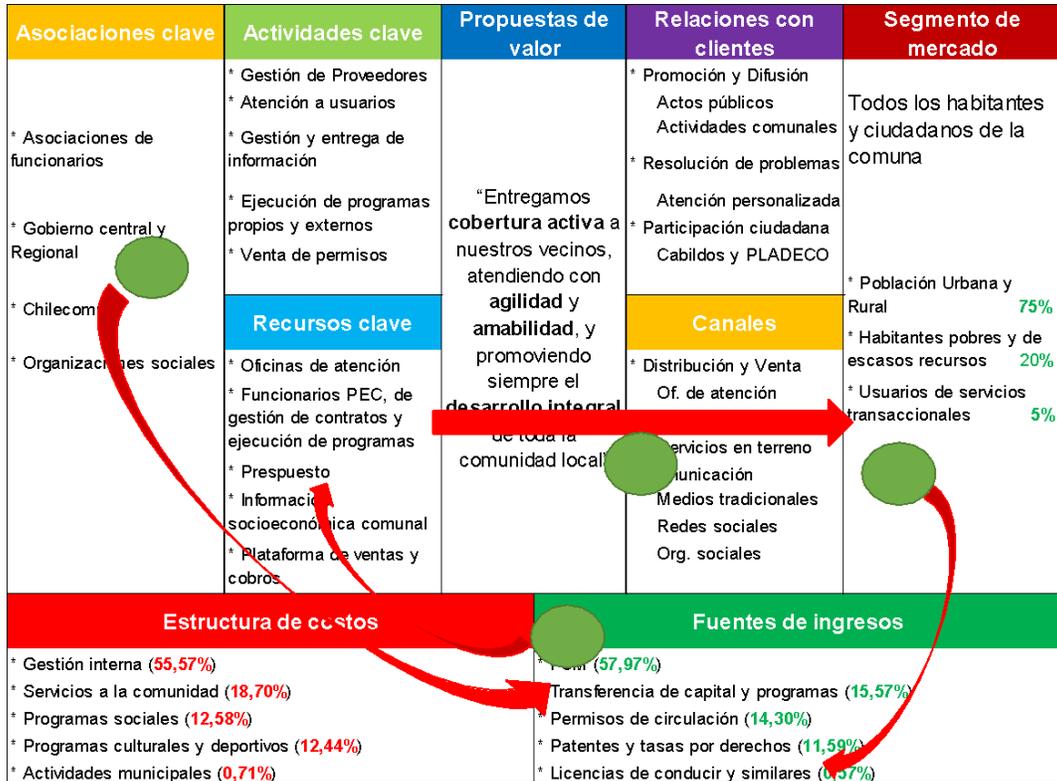
representando un 11,59%; y las licencias de conducir y similares, que representan in 0,57% de los ingresos anuales.

El método Canvas permite representar una visión de alto nivel del modelo de negocios en forma simple, sin embargo, la misma simpleza del método en el análisis de las interrelaciones, no es suficiente por sí solo para lograr el éxito del negocio, ya que solo constituye un abstracto de sus principales elementos, existiendo relaciones que no están correctamente reflejadas, pero que son clave en el modelo de negocio.

Transferencia de capital desde organismos externos

El primer aspecto que no explica Canvas, pero que es primordial en el modelo de negocio de la UEN, es la influencia que el gobierno central tiene sobre la gestión territorial de los municipios, al ser esta parte de los organismos de la administración del estado, lo que se detalla en la Figura 22.

Figura 22: Transferencias de capital y programas específicos



Fuente: Elaboración propia

El gobierno central, a través de los ministerios, gobiernos regionales y la SUBDERE, impulsa proyectos y programas locales enfocados en satisfacer las necesidades de la ciudadanía, esto a través del financiamiento de programas específicos a los cuales el municipio puede optar, consiguiendo así ingresos adicionales para su presupuesto, que en el caso de la UEN, representa alrededor del 15,57% de los ingresos (punto 1), esto permite por un lado, aumentar los ingresos y el presupuesto de la institución (punto 2), y por otro lado, permite liberar el presupuesto destinados a iniciativas locales que apuntan en el mismo sentido.

Estos recursos adicionales, ingresan presupuesto municipal, permitiendo la adquisición y contratación de personas para ejecutar el programa o proyecto específico, y permiten entregar cobertura a los beneficiarios (punto 3), contribuyendo directamente al desarrollo económico y social de las comunidades locales. Este mayor desarrollo social se traduce con el tiempo a una mayor demanda de servicios municipales transaccionales, aumentando por una parte la recaudación de ingresos propios permanentes (punto 4), pero por otro, aumentando la recaudación impositiva del gobierno central, transformado así los programas específicos en un motor de gastos social y desarrollo nacional.

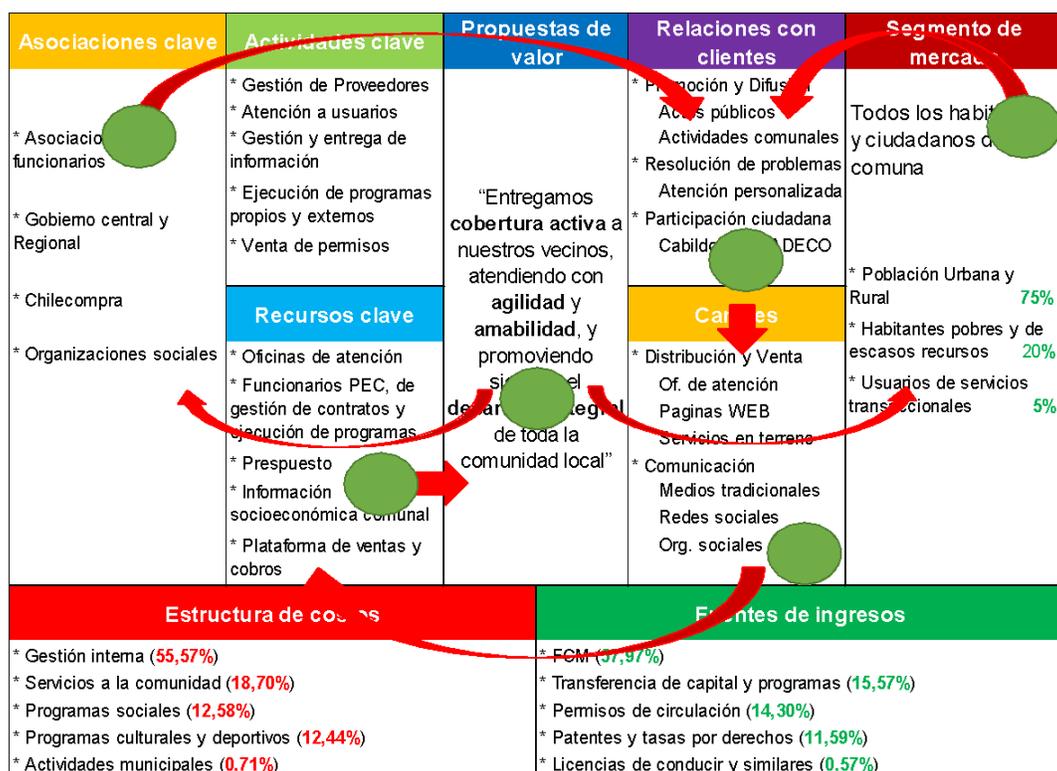
El efecto de estos programas y presupuestos adicionales resulta aún más significativo a nivel regional, sobre todo cuando la ideología política del gobierno central y del municipio es similar o al menos pertenece al mismo conglomerado.

Importancia de las relaciones con *stakeholders*

Un segundo aspecto relevante que fue desarrollado en profundidad es el impacto que tenía una buena relación con los *stakeholders*; si bien, las relaciones ya se encuentran definidas en el método Canvas, su impacto es más importante dentro de la gestión municipal, pues una de las principales funciones, entregadas por ley a los municipios, es la promoción de la participación ciudadana.

La Figura 23 describe gráficamente la importancia de la relación entre la UEN y los *stakeholders*.

Figura 23: Relación con Stakeholders



Fuente: Elaboración propia

Para la UEN era importante mantener una buena relación con los *stakeholders*, principalmente con los ciudadanos, organizaciones sociales y funcionarios, (punto 1), pues representan la principal fuente de información directa de las problemáticas que afectan a la comunidad, ya sean de manera directa o a través de instancias de participación formales e informales.

Esta interacción se realiza a través de los distintos canales que el municipio dispone (punto 2), lo que permite, entre otras cosas, mantener actualizada la información socioeconómica comunal (punto 3), siendo este un recurso primordial para la toma de decisiones. Esta información actualizada, permite reorientar las actividades clave que realiza la UEN (punto 4), principalmente la gestión de programas propios y externos, dirigiéndolos a solucionar aquellos problemas que tienen mayor impacto sobre las personas y permiten el desarrollo de la comunidad, instancia en la cual se ejecuta el atributo de desarrollo integral (punto 5), orientando el gasto a las necesidades que tienen un mayor impacto en la

calidad de vida de las personas y contribuye a mejorar aún más mejorar la relación con los *stakeholders* (punto 6), y obtener mejor información de las necesidades y en consecuencia a mejorar la entrega de servicios.

Mantener estas buenas relaciones con la comunidad no solo resultan beneficiosas para el buen desempeño operativo de la UEN, sino que también es vital para las autoridades electas por votación popular.

Mantener una buena relación con los ciudadanos y los principales *stakeholders* les permite aumentar su popularidad y optar a la reelección en los siguientes procesos electorarios, por lo que deben asegurarse de mantener una efectiva evaluación de las problemáticas locales y enfocarse en resolver los problemas que más impacto tienen en la opinión pública. Dentro de este contexto, un rol clave lo juegan las organizaciones sociales, ya que constituyen una asociación clave en el modelo de negocio, al mismo tiempo de ser un canal de comunicación con la ciudadanía.

Por último, cuando la UEN entrega cobertura de servicios transaccionales a la comunidad, recibe ingresos económicos que ingresan a sus arcas e incrementan el presupuesto municipal; este presupuesto sustenta los recursos y actividades necesarias para entregar cobertura social a la comunidad y cumplir con el propósito de su existencia, que es contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la comuna. Precisamente, el desarrollar a la comuna, mediante el cumplimiento de la propuesta de valor, la ciudadanía incrementa su calidad de vida y sus ingresos, requiriendo aún más servicios transaccionales y ampliando aún más los ingresos municipales, por lo tanto, se produce un círculo virtuoso en la gestión comunal.

3.3.2. Análisis de Rentabilidad o Captura de Valor del Modelo de Negocio

Luego de analizar el modelo de negocios de la UEN, a través del método Canvas, en este apartado se propusieron mejoras sobre los procesos de creación y captura de valor, de acuerdo con la estrategia descrita en la sección 3.2.4.

Inicialmente se describieron los componentes que le permiten a la UEN maximizar la creación y captura de valor, y finalmente se propone una mejora integral que maximice la entrega de valor social a la comunidad.

Para maximizar el valor social que la UEN entrega actualmente a la comunidad, es necesario centrarse en tres aspectos relevantes: las actividades claves, los canales y las asociaciones claves.

- a) Actividades claves: es importante mejorar el desempeño de las actividades clave que realiza la organización, donde la excesiva burocracia presente en los procesos internos entorpece la entrega de servicios y coberturas sociales que la comunidad requiere, por lo que es importante el tiempo de ejecución de estos. Es así como, por ejemplo, reduciendo el papeleo o bien digitalizando los procesos existentes, se puede acelerar la gestión y comunicación interna, disminuyendo el tiempo de respuesta a los usuarios y permitiendo así mejorar la creación de valor de la UEN.
- b) Canales: para mejorar la captura de valor de la organización, es importante ampliar y diversificar los canales de contacto existentes, de manera de mejorar la forma del relacionamiento con la comunidad, pasando a incorporar espacios con contacto permanente que permitan omnicanalidad y fomenten la cocreación, incorporando, por ejemplo, el aporte de nuevas ideas que resuelvan a las problemáticas locales. Esta nueva creación conjunta de ideas y proyectos locales permite que los ciudadanos se comprometan con los problemas y sean parte de la solución.
- c) Asociaciones claves: un cuarto aspecto a considerar en el actual modelo de negocios es la mejorar la captura de nuevas fuentes de financiamiento a través de los proyectos de mejora que promueve el gobierno central y regional, implementando herramientas de gestión de proyectos y capacitando a los encargados de programas en habilidades tecnológicas que permitan aumentar la captura de fondos. Estos fondos se destinan principalmente a proyectos de infraestructura pública, como el

mejoramiento de barrio y vías de tránsito, pero también se orientan a programas de desarrollo social y económico. También, es importante mejorar la rendición de los recursos recibidos, ya que esto es también considerado a la hora de adjudicar nuevos proyectos al municipio.

Ahora bien, con el fin de mejorar la captura de valor desde una perspectiva global, se propone incorporar la entrega de servicios a través de canales digitales y establecer una plataforma de participación ciudadana digital que permita democratizar las decisiones municipales, acorde a las necesidades y conocimientos de las nuevas generaciones, en línea con las conclusiones del posicionamiento estratégico y la estrategia definida en las secciones anteriores.

Esta plataforma de servicio y participación será afectará a tres bloques dentro del modelo de negocio de la UEN, pues será un recurso clave para centralizar y obtener información socioeconómica de la población; será un canal de comunicación y participación ciudadana; y será un medio para establecer relaciones que permitan la omnicanalidad con los beneficiarios y usuarios.

Inicialmente, para desarrollar esta mejora en la creación y captura de valor del modelo de negocio, es importante incorporar una asociación clave con los proveedores de soluciones tecnológicas y los ERP, de manera de integrar y dar solides a las plataformas que sustenten estos nevos servicios digitales; también se deben incorporar como recursos claves a funcionarios capacitados para adoptar las nuevas tecnologías, y las plataformas de servicios digitales de participación y de servicios integradas a las actuales páginas web.

Esto también hará necesaria la incorporación de la gestión documental como una actividad clave para la sustentabilidad de modelo de atención digital que se propone. Por otro lado, la incorporación de las plataformas de atención y de participación digital entregaran nuevos canales de comunicación con la comunidad, y permitirá la incorporación de la omnicanalidad en la gestión municipal.

Estas nuevas plataformas permitirán ampliar la cobertura de servicios, incrementado la captura de ingresos propios permanentes, permitirán mejorar la valorización de los ciudadanos a agilizar la entrega de servicios y permitirán reducir los costos fijos de implementación de oficinas de atención y los costos operativos internos.

Finalmente, la Figura 24 muestra el nuevo modelo Canvas que se propone para optimizar el modelo de negocios de la UEN, destacando en azul aquellos componentes que se incorporan de los análisis descritos anteriormente en este apartado.

Figura 24: Canvas propuesto para La Municipalidad de San Clemente

Asociaciones clave	Actividades clave	Propuestas de valor	Relaciones con clientes	Segmento de mercado
<ul style="list-style-type: none"> * Asociaciones de funcionarios * Gobierno central y Regional * Chilecompra * Organizaciones sociales * Proveedor plataforma de Gestión 	<ul style="list-style-type: none"> * Gestión de Proveedores * Atención a usuarios * Gestión y entrega de información * Ejecución de programas propios y externos * Venta de permisos * Gestión documental 	<p>“Entregamos cobertura activa a nuestros vecinos, atendiendo con agilidad y amabilidad, y promoviendo siempre el desarrollo integral de toda la comunidad local”</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Promoción y Difusión <ul style="list-style-type: none"> Actos públicos Actividades comunales * Resolución de problemas <ul style="list-style-type: none"> Atención personalizada * Participación ciudadana <ul style="list-style-type: none"> Cabildos y PLADECO 	<p>Todos los habitantes y ciudadanos de la comuna</p> <ul style="list-style-type: none"> * Población Urbana y Rural 75% * Habitantes pobres y de escasos recursos 20% * Usuarios de servicios transaccionales 5%
	<p>Recursos clave</p> <ul style="list-style-type: none"> * Oficinas de atención * Funcionarios PEC, de gestión de contratos y ejecución de programas * Presupuesto * Información socioeconómica comunal * Plataforma de ventas y cobro * Plataforma digital 		<p>Canales</p> <ul style="list-style-type: none"> * Distribución y Venta <ul style="list-style-type: none"> Of. de atención Página WEB y APP Servicios en terreno * Comunicación <ul style="list-style-type: none"> Medios tradicionales Redes sociales Org. sociales 	
<p>Estructura de costos</p> <ul style="list-style-type: none"> * Gestión interna (50,57%) * Programas sociales (20,58%) * Servicios a la comunidad (15,70%) * Programas culturales y deportivos (12,44%) * Actividades municipales (0,71%) 		<p>Fuentes de ingresos</p> <ul style="list-style-type: none"> * FCM (50,54%) * Permisos de circulación (17,30%) * Transferencia de capital y programas (15,57%) * Patentes y tasas por derechos (14,59%) * Licencias de conducir y similares (2%) 		

Fuente: Elaboración propia

Una vez concluido en análisis del modelo de negocio y después de determinar los puntos de mejora en la captura de valor social de la UEN, en la siguiente sección se realizó la definición de los objetivos estratégicos de la organización,

pero antes de continuar, es importante profundizar en los problemas relacionados con el control de gestión específicos que se utilizaron para la definición de las herramientas de solución propuestas en el presente proyecto.

3.4. Problemas relacionados con el control de gestión.

Tal como se describió en la sección 1.2 Justificación del Proyecto, el sistema de control de gestión propuesto en este proyecto se hizo cargo de los problemas de gestión existentes en la UEN, los que se dividían en aquellos relacionados con el foco en la estrategia y aquellos relacionados con los problemas de comportamiento organizacional.

Si bien no todos los problemas eran directamente de control de gestión, como el problema de foco en la estrategia, se decidió incorporarlo en esta sección pues este problema tenía consecuencias directas sobre el control de gestión. Así, se decidió incorporarlo como un problema relevante y se propusieron herramientas para superarlo.

Se evidenció que la UEN tenía un problema de foco estratégico en el hecho de tener dificultad para realizar el seguimiento y asegurar la consecución de la estrategia institucional. Si bien, la institución desarrollaba correctamente los instrumentos de gestión exigidos legalmente, estos resultaban insuficientes a la hora de evaluar los resultados comunales planificados en la estrategia, lo que también afecta a la ejecución del programa de gobierno de la autoridad.

La dificultad de los líderes para transmitir los focos de la institución y realizar un adecuado seguimiento de los desempeños de las unidades funcionales que la integran, sobre todo cuando se evalúa el desempeño de los niveles más operativos de la institución, tenía un impacto directo en la percepción de la ciudadanía, pues las promesas y definiciones planteadas por la autoridad en las campañas electorales y en los propios instrumentos formales de planificación, no se materializan en la forma esperada, lo que dificultaba aún más la gestión de la institución cuando buscaba persuadir de participación y trabajo conjunto a los ciudadanos. Considerando todo lo anterior, el primer problema de control definido

en el presente proyecto de grado es **PG1**: Dificultad para alcanzar los objetivos estratégicos.

El solo hecho de la existencia de este problema de foco estratégico justifica la implementación de un sistema de control de gestión para su superación, pero adicionalmente la institución evidenciaba problemas de comportamiento organizacional, relacionados en distinta medida con el problema de foco estratégico, y se distinguieron los de alineamiento vertical, los de alineamiento horizontal y los de diseño organizacional.

Desde la perspectiva del alineamiento vertical, la UEN carecía de la capacidad de gestionar información crítica del rendimiento de la institución, lo que influía negativamente en la capacidad de los directivos para evaluar los desempeños de las unidades internas bajo su subordinación y tomar decisiones relativas a ello. La falta de información y el desconocimiento de la estrategia por parte de los funcionarios, producía una desconexión entre lo esperado por los directivos y las actividades operativas que estos ejecutaban, afectando negativamente el cumplimiento del propósito institucional definido en los instrumentos de planificación. Todo lo anterior, producía una divergencia entre los objetivos propuestos por la institución y los resultados medidos para la asignación de incentivos, afectando directamente los desempeños globales de cada dirección. La falta de alineamiento vertical se reflejaba en los problemas de control de gestión **PG2**: Falta de herramientas de evaluación del desempeño organizacional y **PG3**: Objetivos e incentivos no alineados.

Desde la perspectiva del alineamiento horizontal la UEN carecía de indicadores formales de seguimiento de las actividades que crean valor y los recursos necesarios para su generación, evaluando en conjunto las unidades de negocio y las unidades de soporte, lo que, sumado a la no clara delimitación de las responsabilidades de cada unidad, la presencia de silos de información y la alta presencia de procesos manuales; afectaba la coordinación de las áreas involucradas en el proceso productivo disminuyendo la capacidad de la institución de crear valor real para el ciudadano. Esta falta de coordinación se evidenciaba,

por ejemplo, en la divergencia de intereses entre las áreas de DIDECO y la DAF; mientras la primera se enfocaba en resolver problemas de atención inmediata y resolución rápida, la segunda dirección procuraba el cumplimiento de la normativa vigente, aumentando el tiempo necesario para responder a los requerimientos producto de la burocracia interna. Así, mientras DIDECO procuraba responder lo más veloz posible, DAF procuraba disponer del tiempo necesario para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente, lo que claramente afectaba a los resultados y la percepción del usuario respecto a la calidad de los servicios recibidos. La falta de alineamiento horizontal se reflejaba en el **PG4**: Falta de coordinación entre las unidades funcionales y de soporte.

Por último, los problemas de diseño organizacional se observaron en la incapacidad que la institución para controlar los procesos operacionales, sobre todo en los relacionados con la entrega de servicios a los ciudadanos, lo que dificultaba la capacidad de medir la calidad de los servicios transaccionales y no transaccionales que entrega la institución, sin posibilitar el aprendizaje organizacional que esto representa. Este error en el diseño en la medición de las variables críticas de rendimiento operacional dificultaba el control que los directivos ejecutaban al liderar sus áreas de responsabilidad, afectando directamente la correcta asignación de presupuestos y la definición de las responsabilidades específicas. El problema de diseño organizacional definido es el **PG5**: Bajo control y eficacia operacional.

Los problemas específicos descritos los párrafos anteriores se resumen en la Tabla 24, al mismo tiempo que se presentan las herramientas de solución propuestas en el presente informe.

Tabla 24: Problemas relacionados con el control de gestión

Problemas de Control de gestión	Mapa Estratégico	Cuadro de Mando Integral	Tableros de Control	Esquema de Incentivos
PG1: Dificultad para alcanzar los objetivos estratégicos				
PG2: Falta de herramientas de evaluación del desempeño organizacional	X		X	X
PG3: Objetivos e incentivos no alineados	X	X	X	
PG4: Falta de coordinación entre las unidades funcionales y de soporte				X
PG5: Bajo control y eficiencia a nivel operacional	X			X

Fuente: Elaboración propia

Una vez definidos estos aspectos centrales, en el siguiente capítulo se desarrolló la planificación estratégica, a través de la definición de los objetivos estratégicos de la UEN y el diseño del sistema de medición del desempeño institucional.

4. PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Una vez reafirmadas las declaraciones estratégicas, evaluadas las brechas del posicionamiento y descritos los componentes del modelo de negocios de la UEN y su proceso de captura y creación de valor social, fue necesario planificar la estrategia, utilizando la etapa 2 del modelo de ciclo cerrado de Kaplan y Norton (2008).

A través de esta metodología, se definieron los objetivos específicos para toda la UEN, pues estos objetivos permiten orientar las acciones y alinear a la organización para que la ejecución de la estrategia sea efectiva (Kaplan y Norton, 2008), y, también se definió el diseño del sistema de medición de desempeño que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos definidos.

Así, el presente capítulo comienza con la definición de los objetivos estratégicos de la institución, a través del desarrollo de un mapa estratégico (Kaplan y Norton, 2004), por lo que se describe su estructura, las relaciones causa-efecto presentes en la definición, y como los objetivos se alinea con el modelos de negocio y contribuyen a superar los problemas relacionados con el control de gestión definidos en el capítulo anterior.

Y, en segundo lugar, en el presente capítulo se propuso el Cuatro de Mando Integral o CMI (Kaplan y Norton, 2000) como sistema de medición del desempeño para toda la UEN, pues esta herramienta permite definir indicadores metas e iniciativas con las cuales se contribuye al monitoreo y cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución. Así, este segundo subtítulo contiene la presentación del cuadro de mando propuesto, con sus indicadores, métrica y metas explicadas en detalle; continua con la definición de las iniciativas estratégicas que contribuyen al cumplimiento de la estrategia, y culmina con la justificación de como el CMI se hace cargo de los problemas de control de gestión descritos capítulo anterior.

4.1. Definición de los objetivos estratégicos de la UEN

Los objetivos centrales de la UEN fueron definidos utilizando el Mapa Estratégico (Kaplan y Norton, 2004), ya que, este es una representación gráfica de una página de lo que la organización debe hacer bien y tiene la función de llevar a la organización el punto A al B, definiendo los caminos (objetivos) que la llevaran a la ejecución de la estrategia (Niven, 2008). Mas aun, los mapas estratégicos brindan una clara idea tanto de los resultados deseados de la estrategia (en las perspectivas financieras y del cliente), como de los procesos críticos y la infraestructura habilitadora (la gente, los sistemas y la cultura) que se precisan para obtener dichos resultados (Kaplan y Norton, 2008).

Así, el presente proyecto de grado consideró al mapa estratégico pues es una herramienta de comunicación poderosa cuando se trata de traducir la estrategia a todos los niveles de la organización (Niven, 2003), orientando los esfuerzos de los funcionarios y los recursos a aquello que importa.

4.1.1. Estructura del mapa estratégico de la UEN

Desde una perspectiva estructural del mapa, Kaplan y Norton (2008) indican que “este contiene a los ejes o temas estratégicos, los que son grupos de objetivos estratégicos relacionados y en su mayoría, son combinaciones verticales de objetivos que se originan en la perspectiva de procesos, donde se ejecuta la estrategia”. Complementan diciendo que “los temas estratégicos dividen la estrategia en varios procesos y objetivos diferentes que crean valor, además de proporcionar una estructura para comunicar la estrategia con fluidez dentro y fuera de la organización, y para desarrollar indicadores, metas e iniciativas que fomentan el buen desempeño”.

Estos ejes estratégicos son coherentes con el negocio, con los lineamientos de las autoridades, la formulación estratégica y el modelo de negocios desarrollado en los capítulos anteriores.

En línea con lo anterior, para la propuesta de mapa definida en la UEN se establecieron 3 ejes estratégicos primordiales: vinculación social, calidad de servicio y cobertura comunal, los cuales se encuentran relacionados con la estrategia definida en los capítulos anteriores y su orientación contribuye al cumplimiento de la propuesta de valor y el propósito institucional.

a) Vinculación social: Tal como se revisó en los capítulos anteriores, el aumento en la participación ciudadana constituía una oportunidad para la UEN, al mismo tiempo que cuando era posible desarrollar mecanismos de integración, producía sinergias positivas en la captura de valor social, tal como se indicó en el análisis del modelo de negocio. Así también, el foco en el vínculo social permite orientar la UEN a la consecución de los atributos de amabilidad y cobertura activa definidos en la propuesta de valor.

Es por esto, que el primer eje estratégico se centró en el objetivo fundamental de aumentar la participación social, a través del desarrollo de la capacidad de la organización para establecer un vínculo social que permita mejorar el desempeño de la UEN.

Este eje estratégico se orienta a la relación que la organización establece con los ciudadanos y *stakeholders*, representados principalmente por las distintas organizaciones sociales de la comuna, y apunta al fortalecimiento de la gestión de las relaciones públicas como una ventaja competitiva importante, poniendo foco en la participación social y la transparencia, como aspectos centrales de la ruta para alcanzar el propósito institucional. El desarrollo de la ventaja competitiva descrita contribuye a la implementación de las estrategias de la UEN, pues el involucramiento del ciudadano resulta en un facilitador para establecer canales de comunicación y acción que movilizan el cambio social, y contribuyen al desarrollo cívico y social de la comuna.

b) Calidad de servicio: Este eje estratégico se orienta a mejorar al corto plazo la performance del servicio que entrega la UEN, con énfasis en la experiencia del usuario y la gestión eficiente de los recursos públicos, sean estos activos tangibles y/o intangibles; y se orienta principalmente a

alcanzar los objetivos fundamentales de incrementar la valorización de los usuarios y conseguir equilibrio financiero.

En primer lugar, este eje estratégico se orienta a cumplir las expectativas que los usuarios de los servicios municipales tienen, principalmente al cumplir la propuesta de valor expresada previamente, con especial énfasis al cumplimiento de una atención ágil y amable, dos atributos altamente valorados por el usuario; y en segundo lugar, este eje estratégico orienta el foco de la estrategia hacer que las actividades que realiza la UEN incorporen la eficiencia y la mejora continua como parte primordial de la entrega de servicios.

Estos dos aspectos, le permiten a la UEN desarrollar ventajas competitivas sostenibles en el tiempo, a través de procesos internos simples que se sustentan en plataformas tecnológicas modernas e integradas, y le permiten mantener una autonomía presupuestaria apoyada en el aumento de la satisfacción del usuario y la disminución de costos internos que esta simplificación subyace.

- c) Cobertura comunal: La cobertura comunal de servicios representa el propósito primordial de la organización, pues ampliar la cobertura permite alcanzar el desarrollo económico y social de la comuna, contribuyendo directamente al cumplimiento del atributo de desarrollo integral de la comunidad. Por lo anterior, este eje estratégico se orienta los objetivos de la UEN, a las mejoras necesarias para ampliar la cobertura de servicios al territorio comunal, y principalmente, orientarlos a las necesidades de los ciudadanos.

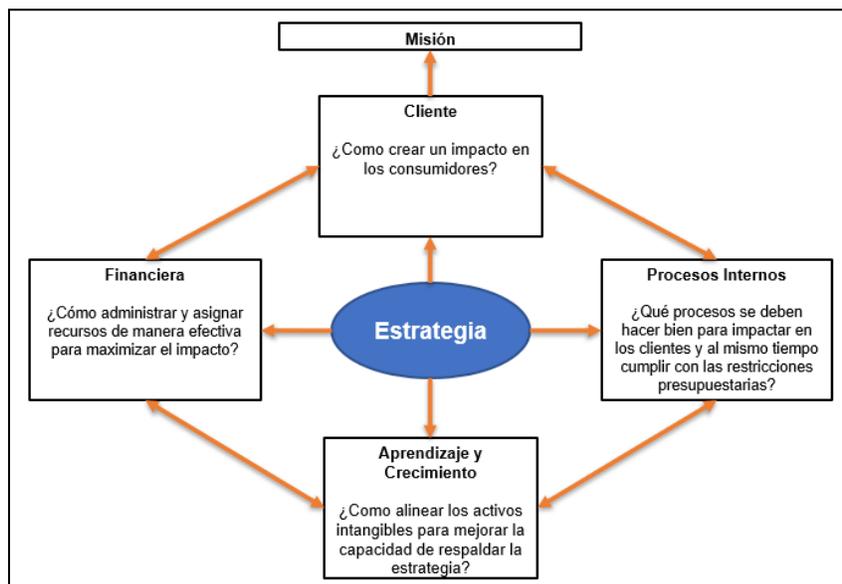
Este foco se sustenta la capacidad de simplificar los procesos internos que sustentan la entrega de servicios, en la autonomía presupuestaria necesaria para definir las iniciativas comunales y en la gestión eficiente de los recursos de la UEN.

Además de los ejes estratégicos, el mapa describe el proceso de creación de valor mediante una serie de relaciones de causa y efecto entre los objetivos de las 4 perspectivas del Cuadro de Mando Integral; estas perspectivas son la financiera,

la de cliente, la de procesos internos, y la de aprendizaje y crecimiento (Kaplan y Norton 2008). La perspectiva financiera y de clientes, muestran el resultado esperado de la organización y, la perspectiva de procesos internos y de aprendizaje y crecimiento, son los impulsores o palancas que contribuyen a la concreción de estos resultados esperados.

Sin embargo, (Niven, 2008) indica que “en las organizaciones de gobierno y sin fines de lucro, la misión deber ser movida a la parte superior del cuadro de mando integral, permitiendo ubicar a los clientes en el centro de la estrategia”, tal como se muestra gráficamente en la Figura 25 . Así también, Niven (2003) indica que “con su posición en la parte más alta del cuadro de mando integral, la misión comunica claramente a todo el mundo porque existe la empresa y que es lo que está tratando de conseguir”.

Figura 25: Esquema de CMI para empresas públicas y sin fines de lucro



Fuente: Elaboración propia, adaptado de Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies (Niven 2008).

Lo anterior, le permite a la UEN orientar los objetivos planteados a los resultados que mejor impactan al ciudadano y su calidad de vida; y por supuesto, impacta sobre las relaciones de causa-efecto que se presentan en el mapa estratégico detallado más adelante.

De acuerdo con lo anterior, el mapa estratégico propuesto para la UEN consideró que la perspectiva de aprendizaje y crecimiento se ubicara en la base del mapa, ya que los objetivos ubicados ahí están relacionados con los recursos que sustentan perspectivas de procesos internos. Estos objetivos se orientan al desarrollo de capital intelectual dentro de la UEN, el que le permite enfrentar los desafíos y necesidades que demanda la sociedad.

Las perspectivas de Procesos Internos y Presupuesto se ubicaron en un mismo nivel dentro del mapa, pues existía interacción bilateral entre algunos objetivos de ambas perspectivas. Producto de esta interacción bilateral entre los objetivos presentados en el mapa, no fue posible ubicar la perspectiva presupuestaria sobre o debajo de los procesos internos, siendo necesaria incluir esta modificación que no responde correctamente al modelo tradicional presentado en la literatura. Si, por ejemplo, se ubicaba la perspectiva de presupuesto debajo de la perspectiva de procesos, existía una relación causal que fluía desde abajo hacia arriba y en alguna instancia debía volver, desde arriba hacia abajo, lo que hacía confusa la lógica causa-efecto que describía la estrategia.

Lo anterior, se refleja más adelante en la Figura 29, donde se muestra que el objetivo “ampliar el alcance de los canales de contacto” ubicado en la perspectiva de los procesos internos, tiene influencia sobre el objetivo “aumentar los ingresos” de la perspectiva presupuestaria, principalmente por los ingresos provenientes de servicios transaccionales; a su vez, este aumento de ingreso permite “aumentar la autonomía financiera”, también un objetivo presupuestario, lo que influye directamente en el objetivo “asegurar la ejecución de programas y proyectos” ubicada en la perspectiva de procesos internos.

Finalmente, la perspectiva del cliente, denominada Impacto al Ciudadano, se ubicó en la parte superior del mapa estratégico propuesto, pues representa a los objetivos definidos para alcanzar la misión de la UEN y permite la consecución de la estrategia y el propósito de la institución.

Cada eje estratégico tiene incorporado un modelo de causa-efecto sobre cómo la gestión de cada uno, soportada por ciertos recursos y procesos internos claves, impacta en el cumplimiento de la propuesta de valor, contribuyendo así al cumplimiento de los objetivos establecidos por la organización. Además, cada uno de estos ejes puede ser gestionado por separado, ya que son transversales a las unidades funcionales dentro de la organización.

4.1.2. Relaciones causa-efecto

En este apartado se revisaron en detalle las relaciones causales existentes en los ejes estratégicos descritos anteriormente, mencionando que persigue cada uno y como los pilares explican a los objetivos definidos.

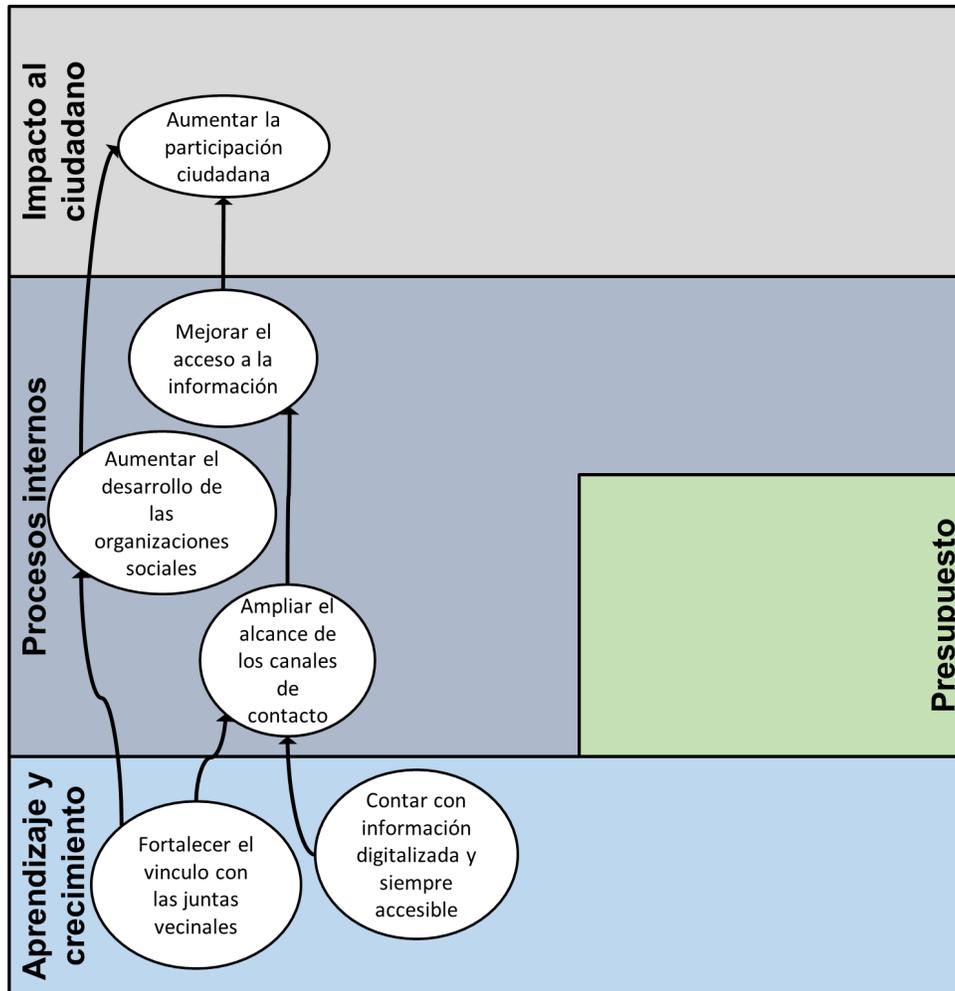
Al respecto, Kaplan y Norton (2008) indican que “los temas estratégicos indican con mayor claridad las hipótesis causales dentro de la estrategia y también proporcionan una estructura poderosa para la asignación de recursos, la responsabilidad, la alineación y la generación de informes”. Así mismo, Kaplan y Norton (2000) indican que “un cuadro de mando adecuadamente construido debe contar la historia de la estrategia de la unidad de negocio a través de una secuencia de relaciones de causa-efecto. El sistema de indicadores debe hacer que las relaciones (hipótesis) entre los objetivos (e indicadores) en las diversas perspectivas sean explícitas a fin de que puedan ser gestionadas y convalidadas”. Por último, los autores mencionan que “cada indicador seleccionado para un cuadro de mando integral debe ser un elemento de una cadena de relaciones causa-efecto, que comunique el significado de la estrategia de la unidad de negocio a la organización”.

Precisamente en esta línea Niven (2003) indica que “el desarrollo de una serie de indicadores que se entrelazan para describir la estrategia permite que la empresa no solo pueda medir la implantación de la estrategia, sino que también describa como se crea valor, lo cual solo se puede conseguir a través de la cadena de causa y efecto que se hace evidente en el mapa estratégico”.

Considerando todo lo anterior, a continuación, se describe la hipótesis causa-efecto que subyace de cada eje estratégico propuesto.

- a) Eje estratégico Vinculación social: en la Figura 26 se exhibe el eje estratégico vinculación social, el cual describe gráficamente los objetivos y la relación causal que se construyó para la UEN.

Figura 26: Eje estratégico de vinculación social



Fuente: Elaboración propia

Tal como se vio en el análisis del entorno, la sociedad se encontraba en construcción de un nuevo acuerdo constitucional, lo que generaba incertidumbre respecto a las consecuencias sociales, económicas, legales y políticas que esto tendría. Lo que sí es claro, es que, desde ahora en

adelante, el desarrollo de la función pública requiere del involucramiento del ciudadano en las actividades y decisiones que los involucran a todos, situación que se vuelve primordial a todo nivel, pero especialmente en los gobiernos locales.

Este involucramiento considera también la validación del proyecto estratégico que la autoridad local ejecuta en la UEN, y genera una valorización política que apunta a mantener el apoyo popular. Del mismo modo y tal como se revisó en el análisis del modelo de negocio, el involucramiento de los *stakeholders*, en especial de los ciudadanos y las organizaciones sociales en la función pública, resultaba relevante para mejorar la captura y creación de valor.

Dado lo anterior, el propósito de la UEN es mejorar la calidad de vida de los habitantes, y para ello necesita tener contacto con la población, tener buenas relaciones públicas con las organizaciones sociales, y transparentar la gestión y decisiones, de manera de estar en sintonía con los problemas locales y orientar sus iniciativas al bien común.

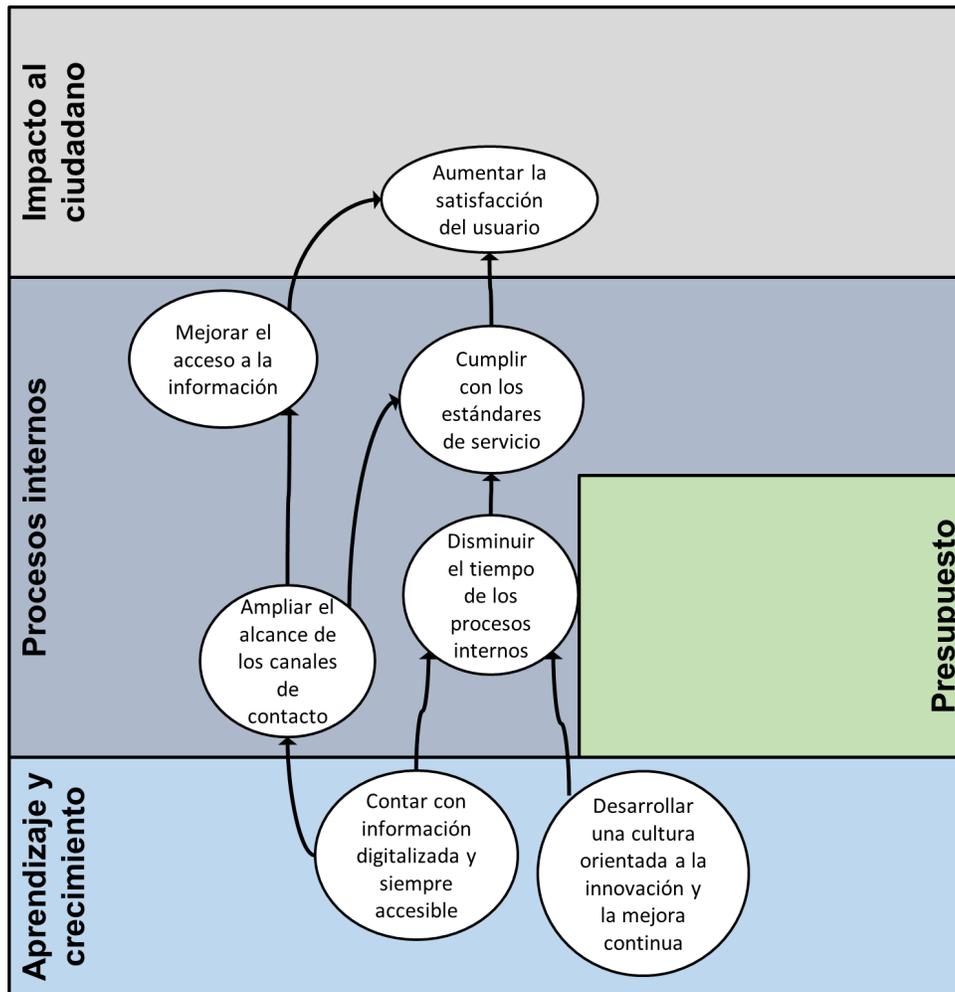
Para alcanzar ello, primero debe alcanzar los objetivos planteados en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, donde se plantea “fortalecer el vínculo con las juntas vecinales” y “contar con sistemas información digitalizada y siempre accesible” para todo aquel que lo requiera, sea usuario interno o externo. El cumplimiento de los objetivos planteados tiene importancia sobre las relaciones públicas que la UEN genera con los beneficiarios, usuarios y otros *stakeholders*. Cumplir estos objetivos tiene impacto directo sobre la confianza y la validación que los ciudadanos tienen sobre la organización; las juntas de vecinos representan una asociación y un canal clave en el modelo de negocio de la UEN, mientras que gestión de la información local es un recurso clave en el modelo.

Alcanzar estos objetivos, tiene impacto directo sobre los objetivos definidos en la perspectiva de los procesos internos. Así, un vínculo con las organizaciones vecinales fuerte le permite a la UEN alcanzar el objetivo de “aumentar el desarrollo de las organizaciones sociales”, mientras que

contar con información digital y siempre accesible, le permite “ampliar el alcance de los canales de contacto”, el cual le permite a la institución “mejorar el acceso a la información” para toda los *stakeholders*, impactando en la confianza y credibilidad de la institución. Estos objetivos se orientan a los beneficiarios de los servicios de la UEN y permiten el cumplimiento de los atributos de **cobertura activa, agilidad y desarrollo integral**, todos presentes en la propuesta de valor, pues los canales de contacto y el acceso a información permiten marcar presencia en los territorios de la comuna, al mismo tiempo que permiten detectar las necesidades de los beneficiarios y entregar un servicio que mejore los tiempos de respuesta. Si la UEN cumple los objetivos trasados en la perspectiva de los procesos internos, ganará la confianza y validación del proyecto de desarrollo planteado por la autoridad, lo que se traduce en una mejor evaluación de la gestión, y un mayor interés por participar en las actividades internas y de decisión. Como consecuencia de lo anterior impactará sobre el objetivo de “aumentar la participación ciudadana”, perteneciente a la perspectiva de impacto al ciudadano.

- b) Eje estratégico Calidad de servicio: en la Figura 27 se exhibe el eje estratégico calidad de servicio, el cual describe gráficamente los objetivos y relación causal que se construyó para la UEN.

Figura 27: Eje estratégico de calidad de servicio



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el análisis estratégico, los cambios tecnológicos posibilitan la creación de redes globales de conocimiento, lo que crea, entre otras cosas, clientes y usuarios cada vez más empoderados y exigentes. Los usuarios de la UEN esperan que la organización los atienda con agilidad y amabilidad, dos atributos altamente valorados.

Por lo anterior, en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de los habitantes, la UEN debe enfocar sus actividades en aumentar la

satisfacción de los usuarios, mediante la transparencia y acceso a la información, y cumplir con los estándares establecidos en entrega de sus servicios.

Para lograr este objetivo central, la UEN primero debe alcanzar los objetivos planteados en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, los cuales son “contar con información digitalizada y siempre accesible”, y “desarrollar una cultura orientada a la innovación y la mejora continua”. Para lograrlo, la organización se debe dotar de infraestructura tecnológica que mejore el tratamiento de la información comunal e interna, al mismo tiempo que actualiza los procesos de captura de datos, y debe orientar la cultura de la organización a la búsqueda continua de nuevas oportunidades de mejora, conduciendo a los funcionarios a la revisión y corrección de los problemas recurrentes relacionados con la entrega de servicios.

Cumplir estos objetivos, significa orientar la gestión interna hacia la eficiencia en el uso de recursos y como consecuencia, se impacta a los objetivos trasados en la perspectiva de los procesos internos, explicados en la figura anterior. Tal como ya fue definido anteriormente, contar información digitalizada y siempre accesible permite sostener el objetivo de “ampliar el alcance de los canales de contacto” de la UEN, siendo importante aquellos por los cuales se entrega información y servicios transaccionales lo que permite “mejorar el acceso a la información”; pero cuando este cumplimiento se une con una cultura organizacional orientada a la mejora continua, es posible apuntar al objetivo de “disminuir el tiempo de los procesos internos”, contribuyendo directamente al objetivo de “cumplir con los estándares de servicio” determinados para cada una de las prestaciones que entrega la institución.

Para precisar, los objetivos de “disminuir el tiempo de los procesos internos” y “cumplir con los estándares de servicio” de la perspectiva de procesos internos pueden resultar muy genéricos, pero, dada la gran cantidad de servicios que la UEN desarrolla en el ámbito de sus funciones y atribuciones legales, ambos objetivos se presentan de esta forma de

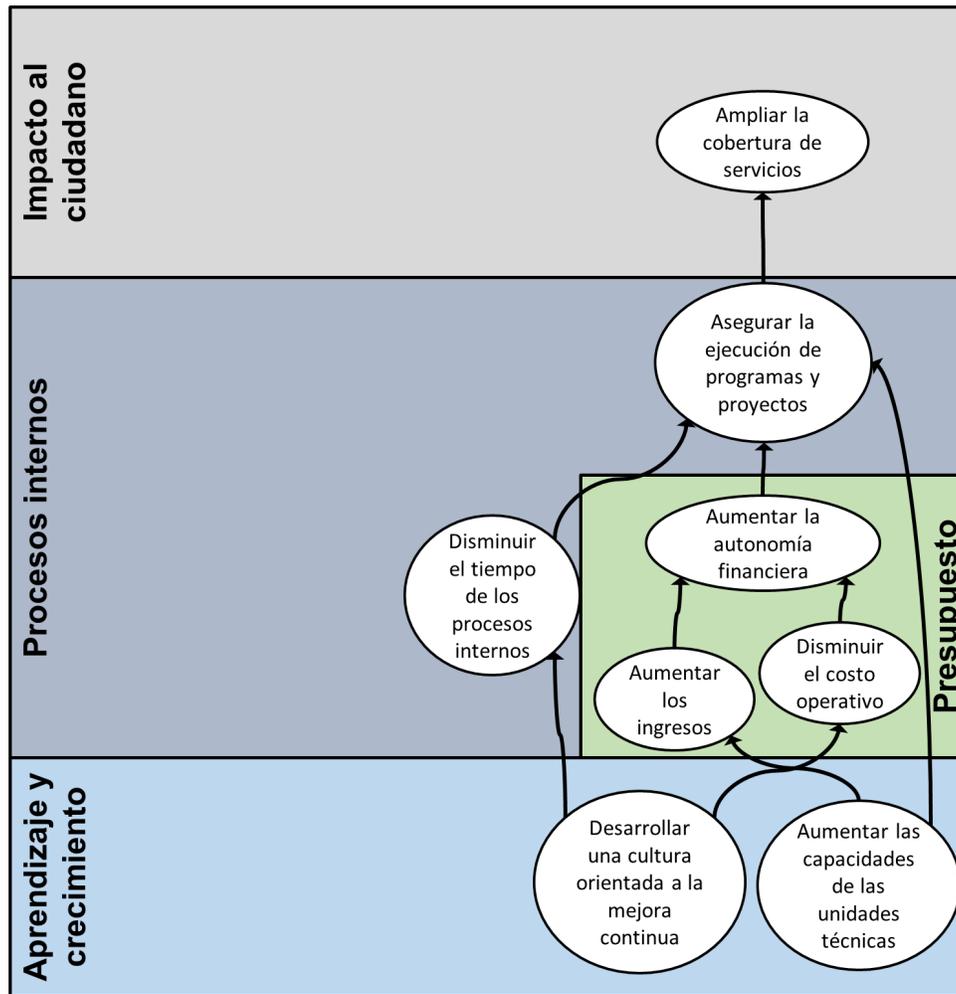
manera deliberada, pues se busca que puedan representar un propósito central para toda la institución, en línea con el principio de eficiencia que rige a los organismos públicos.

Ahora bien, de cara de priorizar y focalizar la gestión, en primera instancia se sugiere abarcar los procesos descritos en las cadenas de valor de los servicios transaccionales y no transaccionales, descritos en detalle en el subtítulo 3.1.2, siendo necesario por ejemplo, disminuir el tiempo de los procesos de licitación y adjudicación de servicios, disminuir el tiempo de ellos procesos de pago a proveedores; y cumplir con estándares de servicio de las entrega de permisos de circulación, licencias de conducir, entre otros. Con todo lo anterior, ambos objetivos se orientan al cumplimiento de los atributos de **agilidad**, **amabilidad** y **desarrollo integral** descritos en la propuesta de valor de la UEN, pues se orientan a controlar el tiempo y la calidad de los servicios que se entregan.

Justamente, la hipótesis planteada en este eje estratégico sugiere que, si se mejora el acceso a información y se cumple con los estándares de servicios definidos, es posible cumplir con el objetivo de la perspectiva de impacto al ciudadano, el cual se define como “aumentar la satisfacción del usuario”, tanto de los servicios transaccionales como no transaccionales de la UEN.

- c) Eje estratégico Cobertura comunal: en la Figura 28 se exhibe el eje estratégico cobertura comunal, el cual describe gráficamente los objetivos y relación causal que se construyó para la UEN.

Figura 28: Eje estratégico de cobertura comunal



Fuente: Elaboración propia

Tal como se indica en la declaración de misión de la UEN, el propósito central de la organización es el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, para lo cual es importante la cobertura de servicios que entrega. Así también, desde las variables del entorno se destaca el aumento en la demanda de ayuda social, subsidios y acceso a servicios básicos, ya que se prevé que las ayudas provenientes del gobierno central y los impulsos producidos por los retiros de fondos previsionales disminuyan, produciendo

el aumento de las demandas sociales. Además, el desarrollo integral de los beneficiarios es un atributo dentro de la propuesta de valor y este eje se encarga de su cumplimiento.

Para lograr lo anterior, la UEN estableció como objetivo primordial el ampliar la cobertura de servicios que ofrece, optimizando los recursos disponibles y orientando los proyectos y programas a aquellas necesidades más prioritarias.

La búsqueda de este propósito parte en la perspectiva del aprendizaje y crecimiento, donde los objetivos “desarrollar una cultura orientada a la mejora continua” y “aumentar las capacidades de las unidades técnicas” permiten desarrollar el capital intelectual que la UEN requiere para transformar sus intangibles y crear valor sostenible en el tiempo. Para conseguir ambos objetivos, la organización debe centrar sus esfuerzos en el aumento de las capacidades de los funcionarios responsables de cada unidad técnica, principalmente de los servicios de cara a la ciudadanía, de manera de mejorar la forma en que se ejecutan los procesos internos.

Conseguir los objetivos anteriores, permite apuntar directamente a mejorar los objetivos de la perspectiva de los procesos internos y de presupuesto, ya que, como se mencionó anteriormente estas perspectivas se encuentra relacionadas por objetivos unidos bilateralmente.

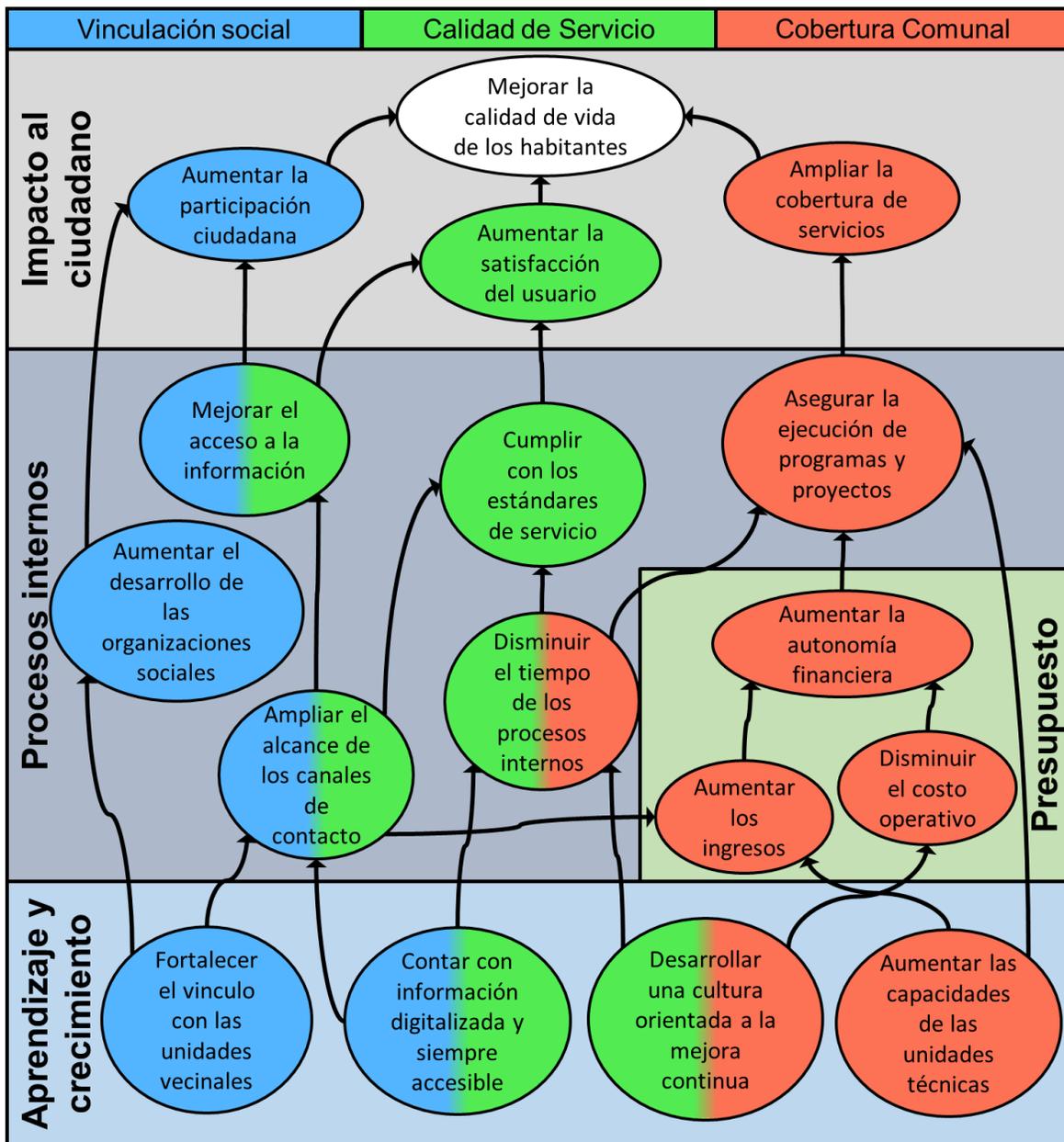
En primer lugar, una cultura orientada a la mejora continua contribuirá al “disminuir el tiempo de los procesos internos” que realiza la UEN (con especial énfasis sobre aquellos procesos detallados en las cadenas de valor descritas en el capítulo anterior), al mismo tiempo que esta mejora continua permite optimizar la gestión interna y contribuye al objetivo de “disminuir el costo operativo” de la institución; Y en segundo lugar, el “aumentar las capacidades de las unidades técnicas” contribuye al objetivo de “aumentar los ingresos”, pues permite generar un mayor ingreso producto de una mejora en la captura de fuentes de financiamiento externas, como los programas de promoción nacional o regional, y le permite a la UEN mejorar la recaudación por concepto de recursos propios, como son la

venta de permisos, certificados y otros, que son ejecutados por funcionarios municipales. A su vez, los objetivos presupuestarios permiten que la UEN alcance el objetivo de “aumentar la autonomía financiera”, el cual busca disminuir el nivel de dependencia que la institución tenía respecto del fondo común municipal, de manera de orientar la gestión interna a los problemas locales y resolver los problemas de los beneficiarios, con autonomía para las decisiones de la autoridad local.

Finalmente, en conjunto los objetivos de “disminuir el tiempo de los procesos internos”, “aumentar la autonomía financiera” y “aumentar las capacidades de las unidades técnicas” contribuyen directamente a alcanzar el objetivo “asegurar la ejecución de programas y proyectos”, mediante el cual se busca que la institución mejore el nivel de efectividad de los procesos que realiza, pues el mejorar el tiempo de los procesos interno y mejorar la capacidad de los funcionarios permite incrementar el desempeño de las actividades que entregan servicios comunitarios; mientras que la autonomía presupuestaria permite no dejar de desarrollar o disminuir el alcance planificado de los distintos programas y proyectos. Precisamente, al asegurar la ejecución de programas y proyectos que apuntan a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, permite que la UEN cumpla los atributos de **agilidad**, **desarrollo integral** y **cobertura activa** descritos en la propuesta de valor. Así mismo, este objetivo permite “ampliar la cobertura de servicios”, objetivo determinado en la perspectiva de impacto al ciudadano.

Considerando todo lo anterior, la Figura 29 muestra el mapa estratégico propuesto para La Municipalidad, con 17 objetivos relacionados causalmente en tres ejes estratégicos y de acuerdo con la estructura de las perspectivas definida en el apartado inicial de este capítulo.

Figura 29: Mapa estratégico propuesto para La Municipalidad de San Clemente



Fuente: Elaboración propia

Al respecto, es importante describir en más detalle el objetivo destacado en blanco “mejorar la calidad de vida de los habitantes”, el cual se alcanza como resultado del cumplimiento de los objetivos causales que lo soportan, recibiendo influencia de los tres ejes estratégicos indicados en el mapa. Es decir, la calidad de vida del habitante mejorará si la UEN es capaz de ejecutar correctamente los procesos internos que sustentan la estrategia.

Una vez definido el mapa estratégico y explicadas las hipótesis que subyacen a los objetivos que lo forman, fue necesario explicar la justificación de la propuesta respecto a las conclusiones presentadas hasta ahora en el presente proyecto de grado.

4.1.3. Justificación del mapa estratégico propuesto para la UEN

Para justificar el mapa estratégico propuesto, se revisó su coherencia con la propuesta de valor, el modelo de negocio, y la forma en la cual se hace cargo de los problemas de control de gestión detallados en el capítulo anterior.

Relación del mapa estratégico con la propuesta de valor

Como primer análisis, el mapa estratégico propuesto se hace cargo de los atributos presentados en la propuesta de valor, lo que se describió en la revisión de las relaciones causales de cada eje estratégico, tal como se resume en la Tabla 25.

Tabla 25: Relación de atributos de la propuesta de valor con el mapa estratégico

Objetivos del Mapa Estratégico	Atributos de la Propuesta de Valor			
	Cobertura Activa	Agilidad	Amabilidad	Desarrollo Integral
Mejorar el acceso a información	✓			✓
Ampliar el alcance de los canales de contacto	✓	✓		
Aumentar el desarrollo de las organizaciones sociales	✓			✓
Disminuir el tiempo de los procesos internos		✓		
Cumplir con los estándares de servicio		✓	✓	
Asegurar la ejecución de programas y proyectos	✓			✓

Fuente: Elaboración propia

Los objetivos de la perspectiva de procesos internos se orientan al cumplimiento de los atributos indicados en la propuesta de valor. Así, el atributo de **cobertura activa** está presente, por ejemplo, en los objetivos de “mejorar el acceso a información”, “ampliar el alcance de los canales de contacto” y “aumentar el desarrollo de las organizaciones sociales” de manera de que estos objetivos marquen la presencia en terreno de los servicios municipales, entregando cobertura, pero también fortaleciendo el vínculo social, la participación y el desarrollo de los beneficiarios.

El atributo de **agilidad** se alcanza principalmente en el objetivo de “disminuir el tiempo de los procesos internos” de manera de disminuir el tiempo de espera entre la necesidad y la entrega de soluciones a la comunidad. Estos procesos son considerados en un objetivo general, pero son relevantes los asociados a los procesos de licitación de los servicios no transaccionales y la entrega de productos asociados a los servicios transaccionales.

El atributo **amabilidad** está presente en el objetivo “cumplir con los estándares de servicio”, donde se pone especial énfasis en la forma en la cual los funcionarios y trabajadores expertos atienden las demandas de beneficiarios y usuarios de la UEN, pues este atributo es altamente valorado por la comunidad.

Sin embargo, factores como la cantidad y variedad de servicios que entrega la UEN, las múltiples instancias de contacto con los beneficiarios, el avance acelerado de los canales de comunicación, la burocracia interna y la gran cantidad de procesos manuales, dificultaban la manera en la cual se supervisaba el cumplimiento real del atributo, haciendo poco factible implementar una supervisión directa sobre todas las instancias de contacto. Así también, resultaba poco eficiente levantar procedimientos detallados para cada atención, principalmente porque los avances en la forma en la que la organización y los usuarios se conectan avanzan más rápido que la burocracia interna.

Con lo anterior y utilizando la matriz Ouchi (1979) indicada en la Tabla 27 como base, se puede concluir que el conocimiento del proceso de transformación (CPT)

necesario para entregar un servicio amable era bajo, producto de la dificultad para estandarizar todos los procesos de atención y la incapacidad de establecer supervisión directa; mientras que la capacidad para medir resultados (CMR) se califica como media, pues existen indicadores para medir el resultado respecto a la percepción de amabilidad, pero resultaban tardíos o poco oportunos. Dado un CMR medio y un CPT bajo en el control operativo del atributo de amabilidad, el seguimiento operativo se abarca a través de un indicador de resultado, con medida y meta esperada (como el caso del indicador de reclamos por servicios).

Ahora bien, un indicador de output no es suficiente para asegurar la consecución de este atributo, siendo necesario abordarlo desde la cultura interna, utilizando los denominados mecanismos de clan (Ouchi, 1979), lo cual no se aborda en el presente proyecto.

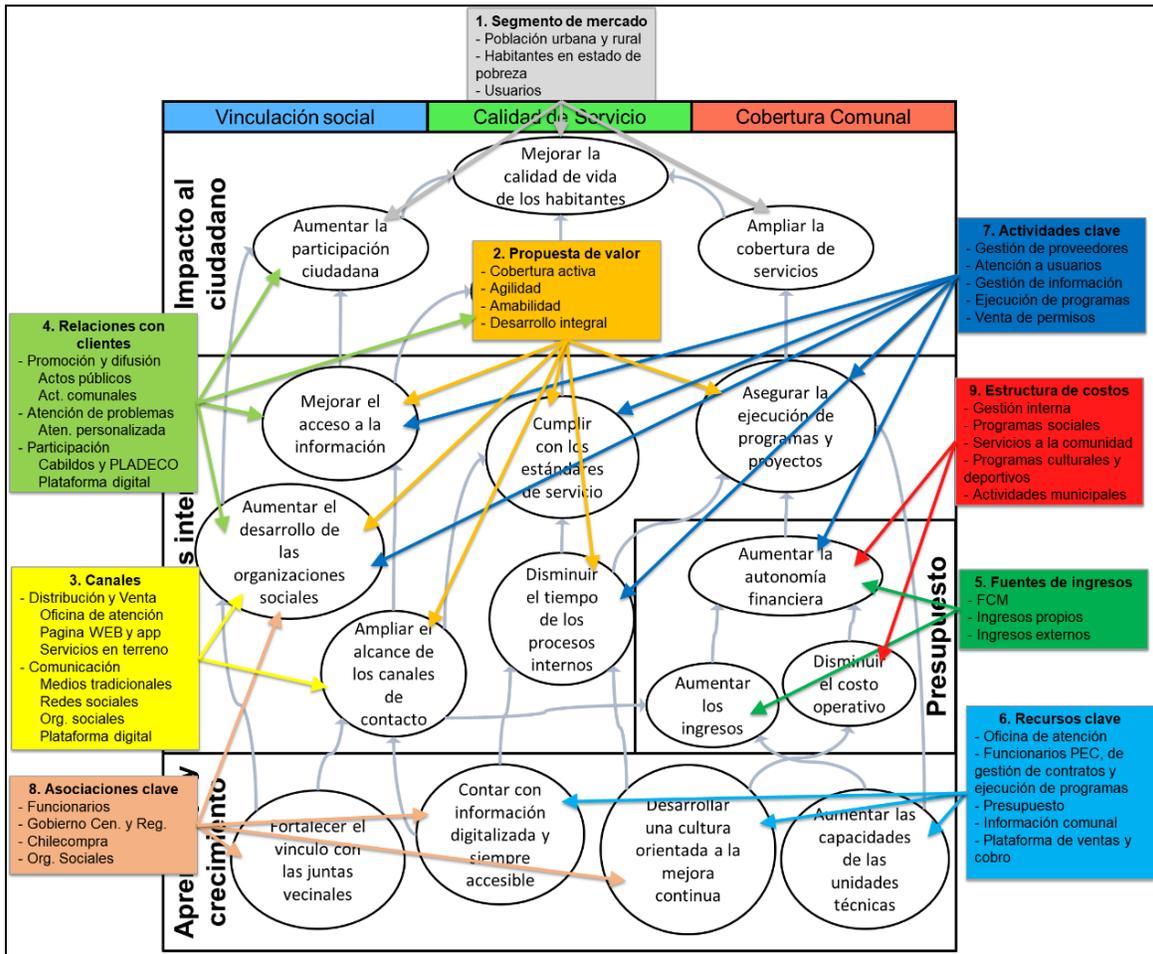
La cultura de la UEN resultará de suma importancia para alcanzar el atributo de amabilidad, lo que se puede gestionar a través de los procesos de selección que atraigan personas con características intrínsecas de amabilidad; con la formación de capacidades de atención centrada en el usuario, a través de curso capacitación de los funcionarios; y con la promoción y el liderazgo de los valores internos, los objetivos de satisfacción y los estándares de servicios esperados.

Finalmente, el atributo de **desarrollo integral** está presente en el objetivo “asegurar la ejecución de programas y proyectos”, pues este permite asegurar que los programas municipales orientados al desarrollo social, económico y cultural de la comunidad se concreten, sin sufrir de disminuciones o postergaciones en su desarrollo. Esto permite que la UEN aborde el desarrollo comunitario desde una perspectiva integral, abordando todas las dimensiones del desarrollo humano.

Relación del mapa estratégico con el modelo de negocios

En un segundo análisis, fue importante mencionar como el mapa estratégico se conecta con los componentes clave del modelo de negocio definidos en el subtítulo 3.3, lo cual se encuentra graficado en la Figura 30.

Figura 30: Relación del mapa estratégico con el modelo de negocio



Fuente: Elaboración propia

En la imagen descrita se observa que el eje de vinculación social se ejecuta principalmente en los bloques de canales y relaciones con el cliente, donde se construye la confianza que fomenta la participación de los ciudadanos, siendo esta relación relevante dentro del análisis de creación de valor descrita en el capítulo anterior. Así, por ejemplo, el objetivo “fortalecer el vínculo con las juntas vecinales” apunta a mantener una buena relación con las juntas de vecinos, siendo esta una asociación clave de la UEN descrita en el modelo de negocio; el objetivo “ampliar los canales de contacto” apunta a mejorar el alcance de los canales descritos en el modelo de negocio, siendo esta la forma en la cual la UEN y los beneficiarios interactúan en la entrega de servicios; y por último el objetivo de “aumentar el

desarrollo de las organizaciones sociales” y “mejorar el acceso a información” impactan sobre el bloque de relaciones con los clientes, también descritos en modelo de negocio, pero en particular en los componentes de participación, y promoción y difusión. Todo esto contribuye a maximizar la creación de valor social.

Si se observan el eje de calidad de servicios, este impacta en las perspectivas de aprendizaje y crecimiento, procesos internos e impacto al ciudadano, todos los con objetivos que se orientan a los bloques del modelo de negocio. Por ejemplo, el objetivo de “desarrollar una cultura orientada a la mejora continua” tiene impacto sobre los funcionarios de atención de público y gestión de contratos, quienes son un recurso clave en el modelo de negocio; el objetivo de “disminuir el tiempo de los procesos internos” impacta en la mejorar de la gestión de las actividades clave del modelo de negocio, como es el caso de la atención de usuarios, al mismo tiempo que permite cumplir los atributos de agilidad de la propuesta de valor; por último, el objetivo de “cumplir con los estándares de servicios” también impacta sobre los componentes del bloque de actividades claves del modelo de negocio, principalmente sobre la venta de permisos y otros servicios transaccionales, y sobre el atributo de amabilidad de la propuesta de valor.

Finalmente, si se observan los objetivos de eje de cobertura comunal, se aprecia que tiene efecto sobre los bloques de recursos clave, fuentes de ingresos, estructura de costo y actividades claves del modelo de negocio de la UEN. Por ejemplo, el objetivo de “aumentar las capacidades de las unidades técnicas” busca mejorar el capital intelectual de UEN y en específico de los funcionarios de gestión de contratos, un recurso clave en el modelo de negocio; cumplir el objetivo anterior, permite alcanzar los objetivos de “aumentar los ingresos” y “aumentar la autonomía financiera”, quienes impactan en los bloque de las fuentes de ingresos y la estructura de costos del CANVAS respectivamente; por último, el objetivo de “asegurar la correcta ejecución de programas y proyectos” afecta sobre la ejecución de programas detallado en el bloque de actividades claves, al mismo tiempo que es la instancia de cumplimiento del atributo de desarrollo integral.

En su conjunto, los tres ejes descritos y los objetivos que los integran, apuntan a la perspectiva de impacto al ciudadano, donde los objetivos se orientan a los bloques de la propuesta de valor y segmento de mercado, descritos anteriormente en el Canvas de la UEN.

Todo lo anterior, permitió aseverar que los objetivos y la estrategia descrita en el mapa estratégico impacta directamente en todos los componentes del modelo de negocio de la UEN, lo que asegura la coherencia con la forma en que la organización crea y captura valor social; es más, al alcanzar los objetivos propuestos, la organización mejorará el desempeño y se orienta a cumplir su propósito institucional.

El mapa estratégico como solución a los problemas de la UEN

Finalmente, el mapa estratégico propuesto permitió abordar dos de los problemas relacionados con el control de gestión descritos en la Tabla 24.

- a) **PG1** Dificultad para alcanzar los objetivos estratégicos: El mapa estratégico propuesto permitía resolver este problema, pues su principal propósito es describir la estrategia e integrarla a las distintas direcciones que forman la institución, contribuyendo a su ejecución efectiva. Mediante la definición de objetivos relacionados causalmente se construye la historia de cómo la UEN entrega y crea valor social.

El mapa estratégico propuesto le permite a la UEN comunicar efectivamente la estrategia dentro de la institución, dándole la relevancia que requiere y exigiendo el alineamiento de todos los demás instrumentos de planificación existentes, pues su ejecución supone el cumplimiento de la propuesta de valor y el propósito de la institución.

Por último, los objetivos definidos en el mapa estratégico propuesto para la UEN constituyen el insumo principal para el instrumento de medición del desempeño descrito en el capítulo siguiente.

- b) **PG4** Falta de coordinación entre las unidades funcionales y de soporte: El mapa estratégico propuesto se hace cargo de este problema a través de la

alineación de distintas direcciones de la UEN en ejes estratégicos comunes, estableciendo para cada una de las unidades objetivos específicos o que requieren de una coordinación conjunta para conseguir un resultado esperado.

Por ejemplo, para cumplir con la estrategia determina en el eje de calidad de servicio, interviene en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento las direcciones de Administración Municipal (soporte) y de Administración y Finanzas (soporte); la primera es responsable del objetivo de contar con sistemas de información integrados y estables y la segunda es responsable de desarrollar una cultura orientada a la mejora continua. Ambos objetivos tienen influencia directa en cuatro objetivos definidos en la perspectiva de procesos internos; el primero corresponde a ampliar el alcance de los canales de contacto, responsabilidad de la Administración Municipal (soporte); el segundo objetivo corresponde a la disminución del tiempo de los procesos internos, responsabilidad de la dirección de entrega de servicios transaccionales como la Dirección de Tránsito (funcional) al realizar la venta de permisos de circulación; el tercer objetivo es cumplir con los estándares de servicios, como la dirección de Obras (funcional) que gestiona permisos de construcción y otros; y como último objetivo la mejora en acceso a la información, el cual es responsabilidad de varias direcciones municipales, pero principalmente de la Dirección de Secretaría Municipal (soporte).

Todos estos procesos internos son inductores y tiene efecto directo sobre el objetivo de aumentar la satisfacción del usuario de los servicios municipales, por lo tanto, el mapa estratégico propuesto permite el alineamiento de las unidades funcionales y de soporte a través de la definición de ejes estratégicos relacionados causalmente.

Una vez definido el mapa estratégico, explicadas las relaciones causa-efecto que subyacen a los ejes estratégicos y expuesta la justificación del mismo, a través de la relación con la propuesta de valor, el modelo de negocio y su capacidad para hacer frente a los problemas relacionados con el control de

gestión definidos, en el siguiente apartado se estableció la herramienta de medición del desempeño, mediante la definición de indicadores que permiten medir la implementación y seguimiento de la estrategia y los objetivos definidos en el presente subtítulo.

4.2. Diseño del sistema de medición del desempeño de la UEN

Luego de presentar gráficamente los ejes estratégicos de la UEN a través del mapa estratégico, en este subtítulo se propuso el sistema de medición del desempeño general orientado a cada objetivo definido, así como las iniciativas estratégicas necesarias para alcanzar las metas propuestas.

Los objetivos y los mapas estratégicos aclaran, con palabras y diagramas, los objetivos de la organización para lograr un buen desempeño a corto y largo plazo, pero, aun se debe lograr que los objetivos estratégicos sean más significativos y ejecutables seleccionando indicadores para ello (Kaplan y Norton, 2008).

El conjunto de estos indicadores forma los denominados indicadores clave de desempeño (KPI, por sus siglas en inglés), los son los aquellos que miden el logro de los objetivos propuestos (Caprile, 2017). Así mismo, el autor señala que “un KPI debe lograr resumir el objetivo global definido con la mejor calidad de información posible, de manera de que: a) identifique el verdadero objetivo detrás del KPI, b) asegure la pertinencia del KPI para promover un comportamiento organizacional en línea con el desempeño esperado y, c) en KPI este construido como una útil consolidación de datos”.

Para conseguir lo anterior, en el presente informe se utilizó como herramienta de control al cuadro de mando integral o CMI (Kaplan y Norton, 2000), pues los KPI's seleccionados para formar el cuadro de mando representan una herramienta que los líderes pueden usar para comunicar a los empleados y *stakeholders* los resultados y los impulsores a los que la empresa recurrirá para alcanzar su misión y objetivos estratégicos (Niven, 2003).

Niven (2003) también indica que “las mejores aplicaciones del CMI se producen al utilizarlo como herramienta de comunicación, como sistema de medición y como sistema de gestión estratégica”.

Respecto a ser una herramienta de comunicación, Kaplan y Norton (2000) señalan que “el CMI proporciona a los ejecutivos un amplio marco que traduce la visión y la estrategia de la empresa, en un conjunto de coherente de indicadores de actuación”. Esta herramienta de comunicación resulta en una importante ayuda en la búsqueda de alineación organizacional y de mejora en la performance de la UEN; al respecto Niven (2003) indica que “simplemente comprender las estrategias de la empresa puede desbloquear muchas habilidades organizativas escondidas a medida que los empleados saben hacia donde se dirige la empresa y que contribución pueden hacer al viaje”.

El CMI es una herramienta de medición, ya que según Kaplan y Norton (2000) “transforma la misión y la estrategia en objetivos e indicadores organizados en 4 perspectivas diferentes: finanzas, clientes, procesos internos y recursos y capacidades. El CMI proporciona un marco, una estructura y un lenguaje para comunicar las declaraciones estratégicas, y, utiliza las mediciones para evaluar el desempeño general de la organización y para informar a los empleados sobre los causantes del éxito actual y futuro”.

Finalmente, permite gestionar la estratégica, pues Kaplan y Norton (2008) indican que “el CMI es una herramienta de planificación y control de gran impacto, dado que permite de manera práctica operacionalizar la estrategia y, además, controlar los desempeños reales vs los esperados, objetivo fundamental en todo sistema de control. Los mismos autores, plantean que el CMI permite concentrar la atención en aquellas áreas donde las mejoras al desempeño serán más valiosas y de mayor impacto”.

4.2.1. Cuadro de mando integral propuesto

El CMI propuesto para la UEN fue diseñado a partir de los objetivos estratégicos definidos en cada perspectiva del mapa estratégico.

El CMI de la UEN se detalla en la Tabla 26, donde destacan los 4 objetivos estratégicos de la perspectiva de impacto al ciudadano, los 6 objetivos incorporados a la perspectiva de los procesos internos, los 3 objetivos incorporados a la perspectiva de presupuesto, y los 4 objetivos propuestos en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento.

Tabla 26: CMI propuesto para la UEN

Mapa Estratégico		CMI			
Persp.	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Revisión
I m p u d a n c i a	OE1: Mejorar la calidad de vida de los habitantes	KPI1: Índice de desarrollo comunal - Instituto Chileno de Estudios Municipales	Puntaje del IDC del período	>= 0,5 / Rango medio alto	Anual
	OE2: Aumentar la participación ciudadana	KPI2: % de participación	(# de personas participantes / # de personas definidas en el plan)* 100	>= 60%	Semestral
	OE3: Aumentar la satisfacción del usuario	KPI3: Satisfacción media de usuarios	∑ de resultados de encuestas / cantidad encuestas del período	> 5	Anual
		KPI4: % total de reclamos	(# total de reclamos / # total de atenciones) * 100	<= 10%	Trimestral
OE4: Ampliar la cobertura de servicios	KPI5: % consolidado de cobertura	(# de servicios que cumplen meta de cobertura / # total de servicios) * 100	> 80%	Semestral	
P r o c e s o I n t e r n o s	OE5: Mejorar el acceso a la información	KPI6: % de solicitudes reiteradas por información incompleta	(# de solicitudes reingresadas / # total de respuestas entregadas) * 100	< 5%	Mensual
		KPI7: % de solicitudes respondidas en tiempo y forma	(# de solicitudes respondidas en tiempo y forma / # total de solicitudes de información) * 100	> 90 %	Mensual
	OE6: Cumplir con los estándares de servicio	KPI8: % de variación de los reclamos de servicios	(# total de reclamos en t1 - # total de reclamos en t-1) / reclamos en t-1	<= 5%	Semestral
		KPI9: % de incumplimiento en auditorías de servicios	(# de auditorías con observaciones > 10 / # total auditorías realizadas) * 100	<= 20%	Trimestral
		KPI10: % de servicios que cumplen SLA	(# de servicios que cumplen SLA / # total de servicios) * 100	> 90%	Mensual
	OE7: Asegurar la ejecución de programas y proyectos	KPI11: % de proyectos y programas con menor asignación de recursos	(# de proyectos y programas con disminución de recursos / # total de programas y proyectos planificados) * 100	<= 10%	Anual
		KPI12: % de avance de programas y proyectos	(# de hitos de programas y proyectos ejecutados / # de hitos de programas y proyectos planificados) * 100	>= 90%	Trimestral
	OE8: Aumentar el desarrollo de las organizaciones sociales	KPI13: % de organizaciones sociales no funcionales	(# de organizaciones sociales que dejan de funcionar / # total de organizaciones sociales) * 100	<= 20%	Anual
		KPI14: % de organizaciones constituidas legalmente	(# de organizaciones sociales constituidas / # de organizaciones sociales) * 100	> 90%	Trimestral
	OE9: Ampliar el alcance de los canales de contacto	KPI15: % consolidado de alcance de los canales de contacto	(# de canales que cumplen meta de alcance / # total de los canales de contacto) * 100	> 90%	Anual
KPI16: % de variación del alcance consolidado por canales		(% de alcance consolidado en t1 - % de alcance consolidado en t-1) / % de alcance de canal N en t-1)	> 10%	Trimestral	
OE10: Disminuir el tiempo de los procesos internos	KPI17: % de procesos internos que cumplen la meta de tiempo	(# de procesos en plazo / # total de procesos) * 100	> 90%	Trimestral	

Tabla 26: CMI propuesto para la UEN (continuación)

Mapa Estratégico		CMI			
Persp.	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Revisión
P r e s u p u e s t o	OE11: Aumentar la autonomía financiera	KPI18: % de autonomía financiera	$(\$ \text{ ingresos propios permanentes} / \$ \text{ ingresos totales} - \text{transferencias de otras entidades públicas}) * 100$	$\geq 70\%$	Anual
		KPI19: margen de equilibrio financiero	$\text{Ingresos presupuestado anual} - \text{gastos presupuestado anual}$	≥ 0	Trimestral
	OE12: Aumentar los ingresos	KPI20: % de variación de los ingresos totales	$(\$ \text{ ingresos totales de } t - \$ \text{ ingresos totales de } t-1) / \$ \text{ ingresos totales } t-1$	$> 10\%$	Anual
		KPI21: % de variación de los ingresos propios	$(\$ \text{ ingresos propios de } t - \$ \text{ ingresos propios de } t-1) / \$ \text{ ingresos propios } t-1$	$> 1,5\%$	Trimestral
	OE13: Disminuir el costo operativo	KPI22: Tasa de impacto del costo operativo respecto a los IPP	$\text{costo operativo interno} / \text{ingresos propios permanentes}$	$\leq 0,5$	Anual
		KPI23: % unidades que cumplen la meta de costo por usuario	$(\# \text{ de unidades que cumplen meta de costo por usuario} / \# \text{ total de unidades de la UEN}) * 100$	$\geq 80\%$	Trimestral
A p C r e e n c i d i m z i a e j n e t o y	OE14: Fortalecer el vínculo con las juntas vecinales	KPI24: # total de contactos establecidos con las juntas vecinales	$\# \text{ total de reuniones por cada junta vecinal}$	≥ 3	Semestral
		KPI25: % de asistencia a convocatorias ordinarias	$(\# \text{ total de asistentes} / \# \text{ total de invitados}) * 100$	$\geq 60\%$	Semestral
	OE15: Contar con información digitalizada y siempre accesible	KPI26: % uptime de sistema	$(\# \text{ horas en línea} / \# \text{ horas del mes}) * 100$	$> 97\%$	Mensual
		KPI27: % de procesos digitales	$(\# \text{ de procesos digitalizados} / \text{total de procesos}) * 100$	$> 70\%$	Anual
	OE16: Desarrollar una cultura orientada a la mejora continua	KPI28: % de iniciativas aprobadas para implementación	$(\# \text{ de iniciativas aprobadas} / \# \text{ de iniciativas propuestas por funcionarios}) * 100$	$> 10\%$	Anual
		KPI29: % de iniciativas personales propuestas por los funcionarios operativos	$(\# \text{ de iniciativas propuestas por funcionarios operativos} / \# \text{ de iniciativas presentadas para evaluación}) * 100$	$\geq 30\%$	Trimestral
	OE17: Aumentar las capacidades de las unidades técnicas	KPI30: % profesionalización de las unidades técnicas	$(\# \text{ de funcionarios profesionales} / \# \text{ total de funcionarios de la unidad}) * 100$	$\geq 60\%$	Semestral
		KPI31: % de evaluaciones del pack anual de capacitaciones sobre nota 6	$(\# \text{ de evaluaciones sobre nota 6} / \# \text{ total de evaluaciones del periodo}) * 100$	$\geq 90\%$	Semestral

Fuente: Elaboración propia

Respecto al CMI, es importante mencionar que las metas propuestas para cada indicador fueron determinadas de manera subjetiva, ya que no existe información respecto a la propia gestión de la UEN, salvo en el caso del KPI1: índice de desarrollo comunal, donde se utilizó como referencia los puntajes obtenidos por los referentes individualizados en los capítulos anteriores.

También fue importante detallar algunos indicadores incluidos en el CMI, de manera de clarificar que significa cada uno, sobre todo respecto a los que puedan generar alguna duda en el lector o bien, su aspecto técnico no sea

conocido. Lo anterior, se realizó considerando el código asociado a cada indicador, el cual está determinado en la tabla anterior con el código “KPI”.

El índice de desarrollo comunal (KPI1) es un indicador que compara distintas variables de resultado respecto de la gestión municipal y su impacto en la calidad de vida de la comunidad, de manera de establecer un parámetro común que permita comparar distintos niveles de desarrollo local (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2020). Este indicador clasifica el desarrollo de una comuna en un intervalo de 0 a 1, determinando que está en un rango de desarrollo bajo, medio bajo, medio, medio alto, o alto. De esta manera, el nivel de desarrollo comunal será mayor en la medida que el resultado sea más cercano a 1.

El porcentaje de participación (KPI2) corresponde a la asistencia que existe en las distintas instancias de participación que promueve la UEN, sean estos los cabildos que realizan las juntas de vecinos, las consultas ciudadanas o la participación en las actividades de elaboración del plan de desarrollo comunal (PLADECO).

El indicador satisfacción media de usuarios (KPI3) considera los resultados consolidados de una encuesta del servicio municipal, donde valoriza la percepción de los usuarios respecto los servicios que entrega la UEN, utilizando una valorización cualitativa, y una evaluación cuantitativa, en una escala de 1 a 7. Se propone aplicar el instrumento detallado en el Anexo 2: Encuesta de Satisfacción Usuaría Municipal, sea esta aplicada de manera digital o física. Adicionalmente, el indicador porcentaje total de reclamos (KPI4) es un *lead* de la satisfacción de los usuarios, detectando de manera anticipada el aumento y los tipos de reclamos que afectan la satisfacción.

El porcentaje consolidado de cobertura (KPI5) se compone del cumplimiento de la cobertura para cada servicio que la UEN presta a la comunidad, verificando cuanto de esos servicios cumplen la meta planificada para el periodo en los instrumentos de planificación formal, como PLADECO y presupuesto municipal.

Los servicios municipales incluidos en la cobertura consolidada son los transaccionales (destacando la emisión de permisos de circulación, licencias de conducir, patentes municipales, certificados, aprobaciones de proyectos de construcción, permisos, ayudas sociales y otros de similar naturaleza) y no transaccionales (destacando el servicios de aseo domiciliario, mantención de espacio público, construcción de infraestructura pública, proyectos de inversión y otros de similar naturaleza), definidos en los anteriores capítulos de este proyecto de grado, sin considerar los prestaciones de educación, salud, cultura y deportes, por ser estar parte de otras unidades estratégicas de negocios. La cobertura se define como el alcance que el servicio tiene respecto a los usuarios que lo demandan, siendo el límite la zona geográfica de la comuna o los ingresos presupuestarios definidos cuando se trata de un servicio transaccional.

Los indicadores de porcentaje de solicitudes respondidas en tiempo y forma (KPI17) y porcentaje de solicitudes reiteradas por información incompleta (KPI16) se encargan de la mejora en el acceso a información que demandan los usuarios y *stakeholders* de la UEN. El indicador es de tipo *lead* pues verifica que la institución sea capaz de responder a los requerimientos en el tiempo y forma que fue solicitado, mientras que el KPI16 es un indicador tipo *lag*, pues monitorea las solicitudes reingresadas a la UEN, ante información incompleta o deficiente. En conjunto, ambos indicadores influyen en el comportamiento de los funcionarios de la UEN, pues orientan el desempeño a mantener la mayor cantidad y calidad de la información que gestiona, dentro del rango de acción y competencias de la institución.

El porcentaje de variación de los reclamos de servicios (KPI8), el porcentaje de incumplimientos en las auditorías internas (KPI9) y el porcentaje de servicios que cumplen SLA (KPI10) representan la forma en la cual la UEN se encarga cumplir con el estándar de servicio, al mismo tiempo que permite cumplir los atributos de agilidad y amabilidad definidos en la propuesta de valor. En su conjunto estos tres indicadores se integran formando un modelo de control operativo para la UEN, tal

como se indica en la Figura 31 y considera tres niveles de control: Cultural, Preventivo y Permanente.

Figura 31: Modelo de control operativo para la UEN



Fuente: Elaboración propia

El modelo de control operativo propuesto se desarrolló en base a lo indicado por Ouchi (1979), donde se establece un marco conceptual para el diseño de mecanismos de control, de acuerdo a la capacidad de medir resultados (CMR) y el conocimiento del proceso de transformación (CPT) que tiene una organización, tal como se muestra en la matriz de la Tabla 27.

Tabla 27: Matriz de Ouchi

		Conocimiento del proceso de transformación (CPT)	
		Perfecto	Imperfecto
Capacidad para medir resultados (CMR)	Alta	Medición de comportamiento o salida	Medición de comportamiento o salida
	Baja	Medición de comportamiento o salida	Ritual y ceremonia de control del "clan"

Fuente: A Conceptual Framework for Design of Organisational Control Mechanism (Ouchi, 1979)

El nivel "cultural" del modelo ubica los procesos donde existe un bajo CPT y baja CMR, utilizando para su correcta gestión operativa mecanismo de clan (Ouchi, 1979); el nivel "preventivo" lo componen los procesos operativos en donde existe un alto CPT combinado con un baja CMR y viceversa, siendo necesario para la gestión operativa establecer procedimientos operativos claros a través de mecanismos burocráticos (Ouchi, 1979); y por último, el nivel "permanente" lo integran aquellos procesos donde existía un alto CPT y una alta CMR, utilizando para su gestión operativa los llamados mecanismos de mercado (Ouchi, 1979).

Así, los KPI8 y KPI10 se ubican en el nivel de control “permanente” pues ambos representan mecanismos de control de mercado al medir el cumplimiento de los SLA y los reclamos recurrentes en el cumplimiento del nivel de servicio; mientras que el indicador KPI9 se ubica en el nivel “preventivo” pues el cumplimiento de las auditorias representa un control burocrático de los niveles de servicio determinados en los distintos procedimientos internos.

Los indicadores de porcentaje de proyectos y programas con menor asignación de recursos (KPI11) y porcentaje de avance de programas y proyectos (KPI12) se encargan de monitorear la efectiva ejecución de estos, de manera de asegurar que no existan cambios que afecten la cobertura de servicios programada. Así, el KPI12 monitorea el avance físico y presupuestario de los programas y proyectos que ejecuta la UEN, se acuerdo con los distintos hitos definidos en la programación de cada dirección; mientras que el KPI11 se encarga de monitorear que los proyectos y programas no ven disminuida la asignación de recursos que considera su ejecución, puesta esta disminución compromete el alcance determinado para cada caso, afectando la cobertura de servicios que entrega la UEN.

El porcentaje de organizaciones sociales no funcionales (KPI13) se refiere a las organizaciones que fueron creadas y constituidas legalmente, pero que dejan de funcionar dentro de la comunidad. Siendo estas una asociación directa definida en el modelo de negocios y considerando que la estrategia las busca convertir en canales de comunicación y participación social, este indicador busca establecer cuantas dejan de funcionar por cada periodo definido. En el mismo sentido, el porcentaje de organizaciones constituidas legalmente (KPI14) se refiere a las organizaciones que cuentan con personalidad jurídica, con una directiva constituidas y que representan los intereses de una agrupación social o juntas de vecinos. Este grado de formalidad es primordial para la postulación a fondos públicos y del municipio que se orientes al desarrollo de estas unidades organizaciones vecinales.

El porcentaje consolidado de alcance de los canales de contacto (KPI15) y el porcentaje de variación de alcance consolidado por canales (KPI16) se refiere a la efectividad de los canales de contacto, sean estos de venta, de información o de participación. El KPI15 se enfoca en determinar de manera consolidada si los canales existentes en la UEN cumplen con el alcance definido para cada uno, de manera de que en su conjunto permitan llegar a la población y usuarios meta; y el KPI16 se enfoca en determinar las variaciones negativas que tienen la cobertura del periodo, respecto al periodo anterior. La disminución en el KPI16 es un *lead* del KPI15.

El porcentaje de procesos interno que cumplen la meta de tiempo (KPI17), se refiere a el grado de cumplimiento que tienen los procesos internos, de acuerdo con los estándares de tiempo definidos para cada uno, de manera de determinar en su conjunto el nivel de efectividad de la gestión municipal. A medida que este indicador se acerque a la meta trazada, más efectividad se tendrá en la respuesta esperada frente a las solicitudes de usuario y ciudadanos. Este indicador se centra en las actividades definidas en las cadenas de valor de los servicios transaccionales y no transaccionales, y las actividades descritas en el modelo de negocio.

El porcentaje de autonomía financiera (KPI18) y el margen de equilibrio financiero (KPI19) le permiten a la UEN monitorear el objetivo OE11: aumentar la autonomía financiera. Así, el KPI18 determina el nivel de autonomía que la institución tiene, considerando los ingresos propios que produce, en comparación a los ingresos totales, menos los ingresos provenientes de otras entidades públicas (considerando el FCM), de esta forma, mientras menor sea la dependencia del FCM, mayor será la autonomía de la UEN; mientras que el KPI19 permite alertar la pérdida de equilibrio financiero, considerando los ingresos presupuestados de un periodo, respecto a los gastos presupuestados para el mismo periodo.

Los indicadores variación de dinero de ingresos totales (KPI20) y porcentaje de variación de los ingresos propios (KPI21) determinan la cantidad y procedencia de

los ingresos de la UEN, siendo particularmente importante para la autonomía el aumento de los ingresos propios.

Los indicadores tasa de impacto del costo operativo respecto a los IPP (KPI22) y porcentaje de unidades que cumplen la meta de costo por usuario (KPI23), permiten monitorear el objetivo de disminuir el costo operativo de la UEN. El KPI22 determina como límite que el costo operativo interno de la UEN no supere el 50% de los ingresos propios permanentes, incluido el FCM; mientras que el KPI23 es un consolidado de las unidades que cumplen la meta de costo por usuario fijada para cada dirección. Este costo por usuario depende del total de beneficiarios o usuarios atendidos por cada dirección, respecto al costo operativo presupuestado para entregar la cobertura planificada.

Los indicadores de número total de contactos establecidos con las juntas vecinales (KPI24) y el porcentaje de asistencia a las convocatorias ordinarias (KPI25) se relacionan con la efectividad en el mantenimiento de las relaciones públicas de la UEN, principalmente porque las juntas vecinales son una asociación clave en el modelo de negocio. El primero es un indicador de tarea para la UEN, ya que orienta a la organización a programar y mantener un mínimo de actividades relacionadas con la visita y seguimiento de las organizaciones sociales de la comuna, y el segundo se relaciona con la asistencia existente en las actividades de difusión y participación planificadas.

El porcentaje de *uptime* de sistema (KPI26) y el porcentaje de procesos digitales (KPI27), apunta al cumplimiento del objetivo OE15, mediante el cual la organización busca mantener información accesible en todo momento y fomentar la digitalización de los procesos interno y servicios externos que presta a la comunidad. Estos indicadores buscan que la UEN sea capaz de dejar los procesos manuales que actualmente ejecuta y sean reemplazados por procesos digitales, esto aplica para la comunicación interna, firma digital, atención de usuarios, la entrega de información y otras actividades.

Para la UEN es importante aprovechar el conocimiento de los funcionarios el cual debe ser incorporado a la gestión de la UEN con participación de toda la organización. Para aprovechar esta situación, el indicador KPI28 y KPI29 se orientan a medir la creación de una cultura de orientada a la mejora continua, pues el conocimiento técnico de los funcionarios es un recurso clave para crear valor. El indicador KPI28 mide la implementación de las ideas que surgen de la organización, con énfasis en aquellas que solucionan problemas y se orientan a la mejora continua de la calidad, mientras que el indicador KPI29 mide porcentualmente el aporte de ideas de los funcionarios, respecto del total de ideas de mejora continua que se presenta en la UEN. Al mencionar “funcionarios”, se refiera a ideas que surjan desde las bases operativas de la organización, más allá de las ideas propuesta por los directores de cada unidad.

Finalmente, el indicador de porcentaje de profesionalización de las unidades técnicas (KPI30) y el porcentaje de evaluación del pack de capacitaciones sobre nota 6 (KPI31), busca medir la mejora en las capacidades de los funcionarios que integran las unidades técnicas, a cargo de la gestión de los servicios, programas y proyectos que ejecuta la UEN. Así. el KPI31 mide el porcentaje de evaluaciones que superan la nota 6, respecto del pack anual de capacitaciones (PAC) que propone la UEN, el cual se crea y aprueba mediante la formación de una comisión interna, compuesta por representantes de los directivos y los funcionarios, con el fin de determinar las brechas de formación que se deben superar para enfrentar los desafíos futuros.

Como ya fue propuesto, el objetivo del CMI es ser una herramienta de comunicación (a través del mapa estratégico), ser sistema de medición y ser sistema de gestión estratégica. Para conseguir esto es necesario que la organización ejecute proyectos específicos que se orienten a alcanzar las metas propuestas, asignado recursos y presupuesto par ase ejecución; estos proyectos específicos se denominan iniciativas estratégicas.

4.2.2. Iniciativas estratégicas consideradas en el CMI

Traducir una estrategia en temas estratégicos, objetivos, indicadores y metas que representan el “que” desea lograr la organización; mientras que las iniciativas estratégicas representan el “cómo” hacerlo (Kaplan y Norton, 2008). Las iniciativas estratégicas son los grupos de proyectos y programas discrecionales de duración limitada, no incluidos en las actividades operacionales cotidianas de la organización, diseñados para ayudar a alcanzar el desempeño deseado (Kaplan y Norton, 2008).

Las iniciativas propuestas para la UEN se resumen la Tabla 28, las cuales se orientan a las perspectivas, objetivos y temas estratégicos descritos en el CMI.

Tabla 28: Iniciativas estratégicas y su vinculación con los objetivos

Perspectiva	Objetivo	IE1 Implementar oficinas de atención virtual en las localidades	IE2 Implementar software de gestión digital	IE3 Ejecutar plan de formación de organizaciones sociales	IE4 Implementar plataforma de venta, atención y participación	IE5 Implementar programa de gestión de calidad - SUBDERE	IE6 Ejecutar plan de formación de ciudadanos digitales	IE7 Ejecutar plan de gestión del cambio
P r o c e s o s	OE5							
	OE6							
	OE7							
	OE8							
	OE9							
	OE10							
P r e s u p u e s t o	OE11							
	OE12							
	OE13							
A p r e c i d y m i z a n t e J e	OE14							
	OE15							
	OE16							
	OE17							

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, estas iniciativas propuestas consumen recursos y tiempo de atención de la organización, por lo que fue necesario aplicar un criterio de priorización. El primer criterio aplicado obedece a la relevancia estratégica y el beneficio que se consigue al implementar la iniciativa, es decir, se utilizó como criterio el impacto directo que tiene la iniciativa en los objetivos que sustentan la estrategia; y el segundo criterio aplicado se relacionó con el impacto que la iniciativa tiene sobre los demás objetivos definidos en el CMI, de acuerdo con la hipótesis causa-efecto presente en los ejes estratégicos, de manera de determinar cómo contribuye a cerrar las brechas de cumplimiento.

Considerando lo anterior, se priorizaron las iniciativas se priorizaron las iniciativas IE2, IE3 e IE7, pues, tienen impacto directo sobre el capital intelectual de la UEN, de acuerdo con los objetivos propuestos en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, justamente donde se generan los recursos claves que sustentan la estrategia.

En primer lugar, la iniciativa IE2 busca modernizar la gestión interna de la UEN, impactando directamente en el objetivo OE15, a través de la disminución de los procesos manuales que realiza la organización y contribuyendo a la integración de la información interna y externa; pero también contribuye al objetivo OE17, a través de la mejora en la gestión de las unidades técnicas. Así, la iniciativa IE2 impacta directamente en los ejes estratégicos de calidad de servicios y cobertura comunal.

En segundo lugar, la iniciativa la iniciativa IE3 busca transformar a las juntas de vecinos en canales de información y participación social, impactando en el objetivo OE14, también ubicado en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento. Este proceso de transformación busca formar y fortalecer los lazos existentes entre la UEN y las organizaciones sociales, consiguiendo habilitar en las principales localidades un canal de comunicación continua que permita la omnicanalidad.

Por último, la iniciativa IE7 fue seleccionada porque contribuye a generar el cambio organizacional que la UEN requiere para aprovechar el máximo potencial

que las iniciativas anteriores requieren. Así, por un lado, la IE7 tiene efecto el OE16 al contribuir al cambio de la cultura interna, orientándola a la innovación y la mejora continua; y, por otro lado, tiene efecto sobre el OE17 al mejorar las capacidades de las unidades técnicas, fortaleciendo desarrollo y aprendizaje continuo.

Para que estas iniciativas se pongan en acción, deben contar con indicadores de seguimiento que permitan monitorear su avance físico, presupuestario y su éxito desde la perspectiva de la mejora en la performance de la UEN. Es por ello por lo que Tabla 29 resume los indicadores propuestos para cada caso.

Tabla 29: Indicadores de seguimiento de las iniciativas estratégicas

Eje Estratégico	Iniciativa Estratégica	Avance del Proyecto			Stratex			Indicador de Éxito
		Indicador de avance	Métrica	Meta Plazo	Indicador de avance	Métrica	Meta Presupuesto	
Calidad	IE2 Implementar software de gestión digital	% de avance	(N° de hitos cumplidos / n° hitos presupuestados) * 100	100% 12 meses	% de avance	(Ppto ejecutado / Ppto planificado) * 100	100% MM \$150	Disminución de las actividades manuales en un 70%
Vinculación	IE3 Ejecutar plan de formación de organizaciones sociales	% de avance	(N° de hitos cumplidos / n° hitos presupuestados) * 100	100% 12 meses	% de avance	(Ppto ejecutado / Ppto planificado) * 100	100% MM \$120	Habilitar una oficina de información y participación en 10 principales localidades
Comunicación	IE7 Ejecutar plan de gestión del cambio organizacional	% de avance	(N° de hitos cumplidos / n° hitos presupuestados) * 100	100% 24 meses	% de avance	(Ppto ejecutado / Ppto planificado) * 100	100% MM \$120	70% de los funcionarios con nuevas competencias comprobadas

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, los indicadores de avance del proyecto y de *stratex* permiten realizar el seguimiento del avance físico y presupuestarios, según lo hitos detallados en la Tabla 30. *Stratex* corresponde al presupuesto que la organización

separa para implementar las iniciativas que proporcionan beneficios a largo plazo (Kaplan y Norton, 2008).

Y, en segundo lugar, el indicador de éxito propuesto para cada iniciativa permite determinar con objetividad cuando un proyecto es exitoso o no. Ese nivel de éxito permite determinar con seguridad el grado de impacto que tendrá sobre las metas propuestas en cada objetivo.

Tabla 30: Hitos de las iniciativas estratégicas

Iniciativas Estratégica	Avance del Proyecto		Meta
	Hito	Indicador de Efectividad	
IE2 Implementar software de gestión digital	Levantar requerimiento y bases de licitación	Bases de licitación aprobadas	2 meses
	Adjudicación	Decreto de Adjudicación	2 meses
	Realizar pruebas del sistema	Informe de prueba por parte de comité de evaluación	6 meses
	100% de implementación	Informe final de comité de evaluación	2 meses
IE3 Ejecutar plan de formación de organizaciones sociales	Levantar requerimiento y bases de licitación	Bases de licitación aprobadas	2 meses
	Adjudicación	Decreto de Adjudicación	2 meses
	1 ^{era} certificación	Certificados de evaluación	5 meses
	2 ^{da} certificación	Certificados de evaluación	5 meses
	Certificación de 10 juntas vecinales	Certificación obtenida	8 meses
IE7 Ejecutar plan de gestión del cambio organizacional	Levantamiento de brechas de formación	Informe de comité de evaluación	1 mes
	Adjudicación	Decreto de Adjudicación	2 meses
	1 ^{era} certificación	Certificados de evaluación por funcionario	5 meses
	2 ^{da} certificación	Certificados de evaluación por funcionario	5 meses
	3 ^{era} certificación	Certificados de evaluación por funcionario	5 meses

Fuente: Elaboración propia

Una vez definidas las metas, los indicadores y las iniciativas relacionadas con los objetivos institucionales, a continuación, fue necesario describir como el cuadro

de mando integral propuesto se hace cargo de los problemas de control de gestión descritos en el capítulo anterior.

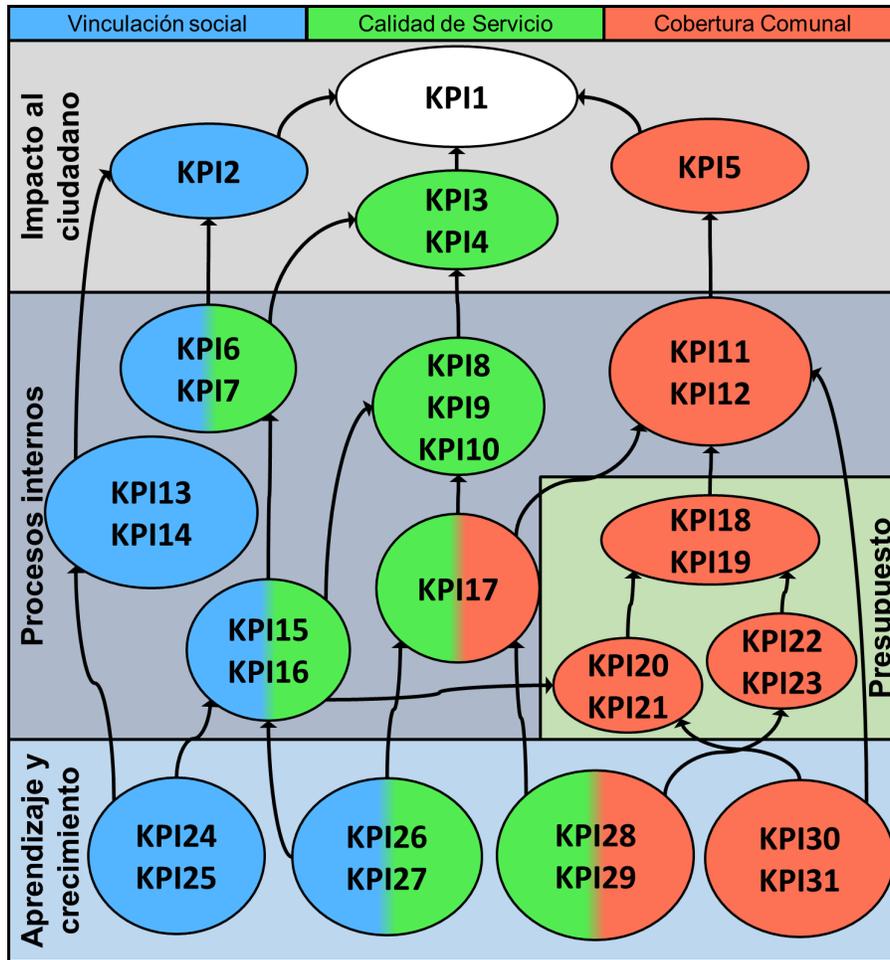
4.2.3. Justificación del CMI propuesto para la UEN

Del mismo modo que concluyó el capítulo anterior, en el presente apartado se justificó el CMI propuesto, iniciando con un análisis causal de los indicadores establecidos, y concluyendo con una demostración de como el CMI permite superar los problemas relacionados con el control de gestión definidos en la Tabla 24.

Análisis causal entre indicadores

La Figura 32 muestra la relación causa-efecto existente entre los KPI's definidos en el CMI de la UEN, las que se analizaron utilizando los ejes estratégicos definidos anteriormente.

Figura 32: Relación causal entre indicadores del CMI



Fuente: Elaboración propia

a) Eje vinculación social: la relación causal entre indicadores inicia en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, donde el KPI24 (# total de contactos establecidos con juntas de vecinales) y el KPI26 (% *uptime* de sistema) permiten sustentar los indicadores de procesos internos. Así, el cumplimiento del primero mantiene el monitoreo sobre el KPI13 (% de organizaciones sociales no funcionales); mientras que el segundo permite sustentar el KPI15 (% consolidado de alcance de los canales de contacto), el cual depende del sistema de soporte; finalmente, el alcance de los canales de contacto contribuye al KPI7 (% de solicitudes respondidas en tiempo y forma).

Con todo lo anterior, KPI14 (% de organizaciones constituidas legalmente) y el KPI7 (% de solicitudes respondidas en tiempo y forma), contribuyen a

mejorar la confianza que la ciudadanía tiene en la UEN, impactando al indicador KPI2 (% de participación).

- b) Eje calidad de servicio: este eje se sustenta en los objetivos de base, expresado por el indicador KPI27 (% de procesos digitales) y el KPI29 (% de iniciativas personales propuestas por los funcionarios operativos), pues estos monitorean el capital intelectual necesario para mejorar la gestión interna. El primero contribuye a la consecución del KPI15 ((% consolidado de alcance de los canales de contacto), mientras que ambos permiten alcanzar el KPI17 (% de procesos internos que cumplen la meta de tiempo). El efecto de estos indicadores permite alcanzar el KPI10 (% de servicios que cumplen SLA), pues este indicador se alcanza con información y procesos digitales, con la disminución del tiempo de los procesos internos y con acceso oportuna a información.

Finalmente, el cumplimiento del KPI10, contribuye a la disminución del KPI3 (satisfacción media de usuarios) y a alcanzar el objetivo medido por el KPI1 (Índice de desarrollo comunal).

- c) Eje Cobertura de comunal: tal como los casos anteriores, los indicadores de recursos sustentan este eje estratégico. El KPI (% de iniciativas personales propuestas por los funcionarios operativos) fortalece la mejora continua en los funcionarios de la UEN y el KPI30 (% de profesionalización de las unidades técnicas) permite mejorar el desempeño de las unidades que supervisan y entregan servicios.

Estos indicadores contribuyen, en primer lugar, a disminuir el tiempo de los procesos interno (KPI17: % de procesos internos que cumplen la meta de tiempo), disminuir el costo operativo (KPI23: % unidades que cumplen la meta de costo por usuario) y aumentar los ingresos (KPI20: variación \$ de ingresos totales). Así mismos, el KPI23 y el KPI20 son causantes el KPI18 (% de autonomía financiera).

Finalmente, el KPI18 y el KPI17 contribuyen directamente en disminuir el riesgo de disminución de cobertura en la entrega de programas y proyectos (KPI11: % de proyectos y programas con menor asignación de recursos),

contribuyendo directamente a ampliar la cobertura de servicios (KPI5: % consolidado de cobertura).

De esta forma, el análisis causal de los indicadores del CMI permite validar las relaciones existentes entre los distintos KPI's.

CMI como solución a los problemas de la UEN

El CMI propuesto se encarga de los problemas relacionados con el control de gestión existentes en la UEN de la siguiente forma:

- a) **PG1** Dificultad para alcanzar los objetivos estratégicos: El CMI permite monitorear el seguimiento de los objetivos estratégicos de la institución, a través de la definición de un conjunto coherente de indicadores de actuación. Como se mencionó anteriormente, si bien la UEN contaba con instrumentos de planificación formal que definen la estrategia a nivel comunal, esta no era monitoreada correctamente y, por consecuencia, resultaba difícil determinar el grado de cumplimiento y el impacto real de las iniciativas estratégicas ejecutadas. En este contexto, el CMI propuesto se ocupa principalmente de entregar un marco objetivo para el seguimiento de los objetivos y contribuye directamente al monitoreo de los resultados esperados.

En términos prácticos, si se analiza el tema estratégico de calidad de servicio, se evidencia que el objetivo OE3: aumentar la satisfacción del usuario se monitorea a través de los indicadores KPI3 como *lag*, y el indicador KPI4 como *lead*. Así mismo, causalmente este objetivo depende de otro 4 ubicados en la perspectiva de procesos internos: el objetivo OE5: mejorar el acceso a la información, con los indicadores KPI6 y KPI7, el objetivo EO6: cumplir con los estándares de servicios, con los KPI8, KPI9 y KPI10, el objetivo OE9: ampliar el alcance de los canales de contacto, con los indicadores KPI15 y KPI16, y el objetivo OE10: disminuir el tiempo de los procesos interno con el indicador KPI17. Ahora bien, tal como se indica en la Tabla 25, la iniciativa IE2: implementar software de gestión digital

apunta a cumplir los objetivos de los procesos internos OE5, OE6, OE9 y OE10 antes mencionados.

De esta forma, se evidencia que el CMI propuesto no solo se hace cargo del monitoreo de los objetivos estratégicos determinados para la UEN, sino que también propone una serie de iniciativas que contribuyen a asegurar su consecución y permite orientar los recursos a las áreas con mayor impacto sobre la estrategia.

b) **PG2** Falta de herramientas de evaluación del desempeño organizacional:

Tal como indica Niven (2003), el CMI es una herramienta de medición pues permite que una empresa traduzca su visión y estrategias proporcionando un nuevo marco, uno que cuenta la historia de la estrategia de la empresa a través de los objetivos y las medidas de su elección. En este sentido, el CMI propuesto para la UEN permite desplegar indicadores para cada objetivo definido en el mapa estratégico, proporcionando un marco metodológico claro para evaluar el desempeño organizacional en distintos niveles y orientar los recursos necesarios para su consecución.

Así, por ejemplo, el pilar estratégico de cobertura comunal tiene el objetivo EO4: ampliar la cobertura de servicios en la perspectiva de impacto al ciudadano, medido con el KPI5: % consolidado de cobertura. La métrica de este indicador está dada por el número total de servicios que cumplen la meta establecida de cobertura en relación con el total de servicios que entrega la UEN: $(\frac{\# \text{ de servicios que cumplen meta de cobertura}}{\# \text{ total de servicios}}) * 100$, respecto a la meta definida de un resultado mayor o igual a 80%.

Tal como evidencia en el ejemplo, el porcentaje de cumplimiento de un objetivo representa una medición ecuaníme del desempeño de la organización, ya sea al analizar cada objetivo por separado o respecto a un pilar estratégico en conjunto. De esta forma, el CMI propuesto se hace cargo del problema de control de gestión descrito, pues el propósito central de su implementación es establecer una herramienta de evaluación del desempeño organizacional.

c) **PG4** Falta de coordinación entra las unidades funcionales y de soporte: El CMI propuesto se hace cargo de este problema, al evaluar el desempeño de la organización respecto a los temas estratégicos definidos en el capítulo anterior. Precisamente, la revisión del desempeño de acuerdos a cada tema estratégico permite que la administración superior de la UEN agrupe a las direcciones que interviene directamente con resultado esperado, constituyendo una instancia de coordinación entre unidades funcionales y de soporte.

Por ejemplo, al considerar una evaluación de desempeño del tema estratégico vinculación social, se evidencia que interviene la unidad funcional de DIDECO, y las unidades de soporte de Administración y Secretaría Municipal. DIDECO es responsable de la participación y desarrollo social de la comunidad, por lo que tiene injerencia directa sobre los objetivos OE2, OE8 y OE14; Administración impacta en los objetivos OE9 y OE15; y por último Secretaría Municipal es responsable del objetivo OE5.

d) **PG5** Bajo control y eficacia operacional: El CMI propuesto abarca este problema a través de establecimiento de indicadores de seguimiento operacional, detallado en los objetivos trasados en la perspectiva de los procesos internos, pero especialmente en el modelo de modelo de control operativo presentado anteriormente para abarcar el objetivo **OE6**.

Por ejemplo, los tres indicadores de seguimiento propuestos para cumplir con los estándares de servicios de la recolección de residuos domiciliarios se ubicaban en 2 niveles de gestión operativa: el control del nivel de seguimiento preventivo se realiza a través del **KPI9**, pues se monitorea el % de incumplimiento en las auditorías internas realizadas a los prestadores del servicio de recolección de residuos, de acuerdo con los estándares definidos en la bases administrativas y técnicas de la licitación; y el control del nivel de seguimiento permanente se realiza a través del monitoreo del **KPI10** utilizando GPS en los distintos camiones recolectores de residuos, y

el **KPI8**, a través del cual se gestionan los reclamos de los vecinos antes el cumplimiento del servicio en sus hogares.

Tal como se mencionó anteriormente, el modelo de control operativo propuesto para la UEN se basó en la matriz de Ouchi (1979), por lo que la Tabla 31 muestra ejemplos de algunos procesos que la UEN ejecutaba, al mismo tiempo que se propone el mecanismo de control para cada caso.

Tabla 31: Matriz de Ouchi aplicada a la UEN

		Conocimiento del proceso de transformación	
		Perfecto	Imperfecto
Habilidad para medir los resultados	Alta	Actividad: Emisión de permisos de circulación Control: \$ Ingresos percibidos (KPI)	Actividad: Mantenimiento de áreas verdes Control: Conformidad de unidad técnica
	Baja	Actividad: Adquisiciones y licitaciones Control: % cumplimiento de auditorías	Actividad: Trato amable Control: Cultura de servicio

Fuente: Elaboración propia

Para la UEN, la emisión de permiso de circulación resultaba una actividad conocida y con resultados esperados, por ello, el control se realiza a través de un KPI que monitorea los ingresos reales por ese concepto, pues forma parte de los ingresos propios y resulta vital en la ejecución de la estrategia; el mantenimiento de áreas verdes se gestiona a través de la medición de resultados, pues al ser este servicio transaccional, ellos están determinados en las bases técnicas de licitación, siendo necesario contar con la respectiva conformidad de la unidad técnica a cargo; el proceso de adquisiciones y licitaciones que realiza la UEN se monitorea a través del seguimiento del comportamiento, pues las actividades están determinadas por leyes, reglamentos y procedimientos, resultando clave el medir el resultado de auditorías de cumplimiento realizadas al respecto.

Luego de concluida la etapa de planificación de la estrategia UEN, expresada a través de la aplicación del mapa estratégico y el CMI, en el siguiente capítulo se describió la metodología y herramientas utilizadas para realizar el alineamiento de

las unidades de negocio, las unidades de soporte y los funcionarios de la institución, de modo conectar los desempeños de todos ellos con la estrategia.

5. ALINEAMIENTO ORGANIZACIONAL

Después de haber definido el mapa estratégico, el CMI y las iniciativas que ayudan a alcanzar las principales metas de UEN, resulta importante que la estrategia se despliegue en toda la organización, llegando principalmente a las direcciones que la integran en un proceso denominado aplicación en cascada (Niven, 2003).

Según Niven (2003), “la aplicación en cascada se refiere al proceso de desarrollar cuadros de mando en todos y cada uno de los niveles de la empresa”. Estos cuadros de mando están en línea con el cuadro de mando de más alto nivel de la empresa porque identifican los objetivos e indicadores estratégicos que los departamentos y grupos de nivel inferior usarán para controlar su progreso en la contribución que hacen a los objetivos generales de la empresa.

Kaplan y Norton (2008) señalan que “existen 3 subprocesos para alinear las unidades organizaciones y los empleados con la estrategia: a) alinear las unidades de negocios, b) alinear las unidades de soporte y c) alinear a los empleados”.

Por lo anterior, el proceso de desdoblamiento estratégico que se propuso para la UEN, está basado en el modelo de cascada planteado por Niven (2003), pero se plantea que debe ser integral, es decir, que se debe lograr tanto a nivel horizontal como a nivel vertical. Horizontal se refiere al alineamiento de los responsables de distintas unidades funcionales, mientras que vertical se refiere al alineamiento de una misma unidad funcional (Sanhueza, 2020)

Así, el presente capítulo comenzó con la exposición de las funciones específicas que realizaba cada unidad funcional de la UEN y la descripción de un flujo de proceso que describe la interacción de algunas de ellas. Este flujo de proceso permitió seleccionar las dos unidades operativas clave por su aporte en el modelo de negocio y por su capacidad para crear y/o capturar valor social.

Continuó con la definición de los desempeños de las dos unidades funcionales seleccionadas, a través del desarrollo de tableros de control (Kaplan y Norton,

2008). Mediante ellos, se definieron los objetivos funcionales de las unidades, los indicadores de seguimiento que aseguraban su cumplimiento, y las metas operativas específicas, siempre considerando el alineamiento integra indicado en el párrafo anterior, y se describió su aporte específico para superar los problemas relacionados con el control de gestión definidos en el subtítulo 3.4.

Por último, el capítulo concluye con la presentación de un esquema de evaluación del desempeño y un esquema de incentivos que permitió alinear a los directivos de las dos unidades seleccionadas con los objetivos definidos para cada unidad funcional. Esta herramienta permitió, en primer lugar, hacer frente a los problemas producidos por los actuales instrumentos de evaluación y compensación, y, en segundo lugar, contribuyó a movilizar el desempeño superior de los directores de las unidades, mediante el establecimiento de premios orientados a los resultados.

5.1. Unidades operativas clave

Las direcciones que componían la UEN se encuentran definidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y los reglamentos de La Municipalidad; estas direcciones se encuentran graficadas en el organigrama de la Figura 4 y las funciones están detalladas en la Tabla 2 de la sección 2.1.1 Descripción de la UEN. Es así como, en la Tabla 32 se resumen las funciones de cada dirección de primera línea.

Tabla 32: Funciones de las direcciones que componen la UEN

Dirección	Facultades, funciones o atribuciones
Administración municipal (US)	Administrar, coordinar y gestionar permanente a todas las unidades municipales. Así mismo tiene bajo su gestión directa a los departamentos de adquisiciones, informática, servicios generales, comunicaciones y relaciones públicas.
Dirección de Administración y Finanzas (US)	La administración del personal de la municipalidad; estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales; llevar la contabilidad municipal; y efectuar los pagos municipales, manejar las cuentas bancarias y rendir cuentas.

Tabla 32: Funciones de las direcciones que componen la UEN (continuación)

Dirección	Facultades, funciones o atribuciones
Dirección de Asesoría Jurídica (US)	Asesorar a la organización en todos los aspectos legales; iniciar y asumir la defensa en todos aquellos juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés; y efectuar las investigaciones y sumarios administrativos.
Dirección de Control interno (US)	La auditoría interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación; controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal; y definir y evaluar de la auditoría externa que puede requerir en virtud de esta ley.
Dirección de Desarrollo Comunitario (UN)	La promoción del desarrollo social y prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentando su desarrollo, legalización y su efectiva participación en el municipio.
Dirección de Obras Municipales (UN)	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas; fiscalizar las obras en uso; confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna; y dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal.
Dirección de Tránsito y Transporte Público (UN)	Otorgar y renovar licencias para conducir vehículos; determinar el sentido de circulación de vehículos; señalizar adecuadamente las vías públicas; y aplicar las normas generales sobre tránsito y transporte públicos en la comuna.
Dirección Desarrollo Económico Local (UN)	Proponer y ejecutar lineamientos tendientes a promover y materializar acciones relacionadas con el Fomento Productivo Local, Promoción Turística y del Empleo en la comuna; y administrar, planificar, ejecutar y controlar las actividades propias de organismo técnico de capacitación.
Dirección Secretaría de Planificación (US)	La formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna; elaborar los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal; evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal; elaborar las bases de licitación; y fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna.
Dirección Secretaría Municipal (US)	Dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del concejo, y desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de www.sanclemente.cl

Las funciones de algunas direcciones se orientaban a captar y crear valor, es decir eran unidades de negocios (UN), mientras que otras eran unidades de soporte (US), lo que se encuentra graficado en la tabla anterior. Las relaciones horizontales entre estos dos tipos de unidades eran críticas para el éxito del negocio y la estrategia, lo cual se describió más adelante en esta sección

Ya que cada una de estas direcciones debían atender a usuarios internos y externos, cada vez más empoderados y con necesidades crecientes, la disposición de recursos generaba constantes conflictos en la organización, siendo estos presupuestarios, de soporte y de dirección.

Los recursos presupuestarios correspondían a la asignación financiera que tenía cada dirección, a través del presupuesto municipal, y su determinación era un conflicto recurrente, por dos razones principales. En primer lugar, porque el presupuesto permitía la operación de cada una, determinando la cobertura de servicios que podía entregar; y, en segundo lugar, porque en la asignación se incorporaban comisiones que respondían a intereses técnicos, económicos y políticos que debían ser considerados para obtener la aprobación en el consejo municipal. Estas comisiones estaban compuestas por el estamento de directivos y otros funcionarios.

Los recursos de soporte también creaban tensión entre las direcciones, pero principalmente en las áreas de negocio, porque era constante la necesidad de atención que estas últimas demandaban. Servicios internos como el soporte informático, la capacitación, las adquisiciones, licitaciones, entre otros, eran escasos en la operación diaria de la UEN, lo que afectaba negativamente a la gestión interna y la entrega de servicios. Es por lo anterior que cada unidad presionaba por servicios, siendo las que determinaba la autoridad, aquellas que recibían más soporte.

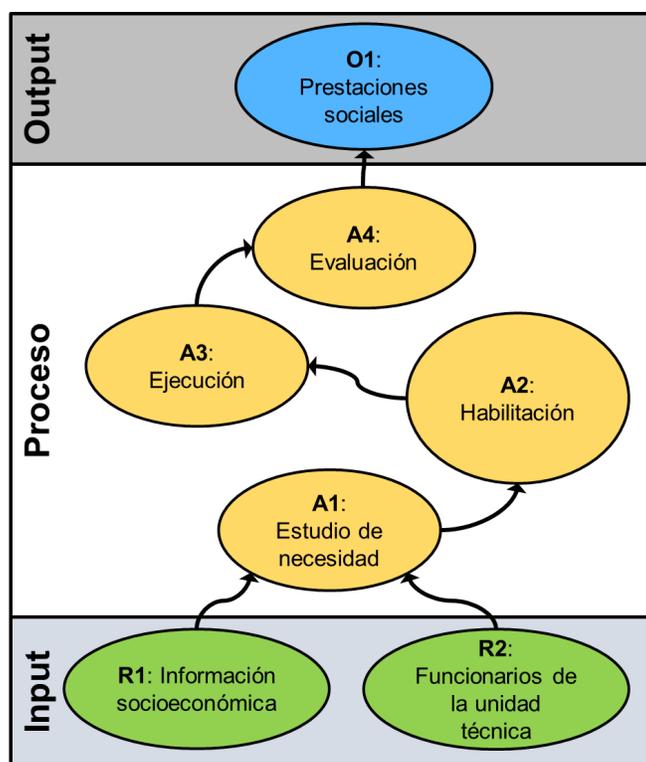
Por último, la tensión en los recursos de dirección se producía en la necesidad de atención por parte de las autoridades, de manera que la atención del consejo en pleno o del alcalde en particular, era altamente demandada. Es más, la propia

atención de los directivos era un límite importante si se consideraba cada dirección internamente.

5.1.1. Flujo de actividades: ejecución de programas sociales

La UEN tenía como principal objetivo la satisfacción de las necesidades de la comunidad, de manera de propiciar las condiciones que contribuyan desarrollo integral del ciudadano, atributo altamente valorado en la administración municipal. En este sentido, la ejecución de programas sociales descrito en la Figura 33 apuntaba directamente al desarrollo de los habitantes de la comuna, lo que tenía un impacto positivo en el modelo de negocio de la UEN y su potencial para entregar rentabilidad social, tal como se indica en la sección 3.3.

Figura 33: Flujo de ejecución de programas sociales



Fuente: Elaboración propia

El primer recurso clave era la información socioeconómica comunal (R1) y su gestión le compete a DIDECO. Esta dirección recogía y mantenía los datos del registro social de hogares, principal insumo para evaluar las necesidades de los

vecinos de la comuna. También era importante el mantenimiento de los sistemas que sustentaban esta información, proceso que era responsabilidad del departamento de informática, dependiente del Administrador Municipal.

El segundo recurso clave para ejecutar los programas sociales lo formaban los funcionarios que ejecutaban el proceso, los cuales se denominan unidad técnica. Esta unidad puede estar formada por uno o más funcionarios, asignados por decreto alcaldicio. En este sentido, es importante la capacitación de los funcionarios de la unidad técnica, lo cual es responsabilidad del departamento de recursos humanos, dependiente de la DAF, al mismo tiempo que su trabajo operativo tiene repercusión en la evaluación de desempeño de DIDECO.

Estos dos recursos anteriores, sustentan la actividad A1 levantar el estudio de necesidad, ejecutado por DIDECO, a través del cual se analiza la información social de la comuna y se proponen iniciativas para el desarrollo social de los habitantes. Con la misma información, DIDECO postula a fondos externos adicionales a los planes regulares que provienen desde el gobierno central.

La actividad A2 responden a la burocracia presente en la UEN y está formado por varios subprocesos que permiten cumplir con las formalidades que la institución tenía por mandato legal, de manera de que todo acto administrativo que emitiera la autoridad local este debidamente representado. Por nombrar algunas actividades como ejemplo, están la firma de convenios, la aprobación del consejo municipal, la asignación presupuestaria, la compra de insumos, la incorporación de personas y la habilitación de sistemas. En estas actividades participan las direcciones de Secretaría Municipal, Administración Municipal, SECPLAC, Asesoría Jurídica y DAF.

En la actividad A3 se ejecuta el programa específico, considerando las directrices o bases técnicas específicas. Al ser programas sociales, DIDECO es responsable de su ejecución a través de los funcionarios que componen la respectiva unidad técnica, siendo su director el responsable del cumplimiento del presupuesto, plazos y aspectos técnicos que el programa exige. Esta actividad

representa la instancia para cumplir con los atributos de servicios amable y ágil, lo cual es valorado por el cliente, por lo que demanda mucha atención de parte de los directivos y funcionarios.

La actividad A4 permite la evaluación del impacto del programa específico, respecto al cumplimiento de lo planificado por la UEN o lo indicado en las bases técnicas. Por una parte, DIDECO es responsable del cumplimiento de las especificaciones técnicas de los programas, al menos en lo que respecta al cumplimiento de plazos, presupuesto y/o la rendición de cuentas; y por el otro, es responsable de evaluar el impacto que los programas en su conjunto han tenido sobre las variables sociales comunales, de manera de evidenciar la mejora en la calidad de vida o bien, corregir el curso de acción de la UEN. En esta actividad también intervienen la DAF, quien gestiona los decretos de pagos que respaldan las rendiciones y la Administración Municipal a través del soporte del sistema ERP.

Por último, el *output* de esta actividad de ejecución de programas sociales se refleja en el conjunto de prestaciones sociales que entregaba DIDECO, pues sus distintas unidades técnicas le entregan a la comunidad un servicio que contribuye a mejorar su calidad de vida. Prestaciones como la gestión de becas, la entrega de subsidios, la asesoría directa, entre otras, forman parte de esa última etapa y permiten el cumplimiento del atributo de servicios con valor para el ciudadano, expresado en la propuesta de valor.

5.1.2. Unidades operativas seleccionadas

Sobre el contexto de las funciones descritas en el inicio de este apartado, y considerando como el flujo de proceso de ejecución de programas sociales permite y su contribución sobre la propuesta de valor, se determinó realizar el despliegue estratégico en DIDECO, pues era una unidad de negocio encargada de la promoción del desarrollo social de la comuna; y en DAF, pues era una unidad de soporte que contribuye al desempeño de DIDECO, entre otras unidades, además de ser un centro de ingresos y gastos discrecionales. La Tabla 33 y la Tabla 34 muestran los departamentos que las integran y sus principales objetivos.

Tabla 33: Objetivos de la Dirección de Desarrollo Comunitario

Dirección de Desarrollo Comunitario	
Departamento, Sección u Oficina	Objetivos
Departamento social	Administrar los subsidios y programas que permitan otorgar las condiciones básicas necesarias para mejorar la calidad de vida de los habitantes
Oficina de vivienda	Administrar subsidios estatales y ejecutar programas propios orientados a la vivienda.
Sección organizaciones comunitarias	Aumentar el desarrollo y participación de las organizaciones comunitarias.
Oficina de la mujer	Administrar subsidios y ejecutar programas propios orientados a la mujer.
Oficina de adulto mayor	Administrar subsidios y ejecutar programas propios orientados al adulto mayor.
Oficina de Zoonosis	Ejecutar programas propios orientados a la tenencia de animales y mascotas.
Oficina de la discapacidad	Administrar subsidios y ejecutar programas propios orientados a las personas con capacidades diferentes.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 34: Objetivos de la Dirección de Administración y Finanzas

Dirección de Administración y Finanzas	
Departamento, Sección u Oficina	Objetivos
Departamento de personas	Desarrollar el capital intelectual de la institución, mantener las buenas relaciones con las asociaciones sindicales, y cumplir la normativa vigente, garantizando los derechos y deberes de los funcionarios.
Sección rentas municipales	Aumentar la recaudación de los ingresos por patentes y derechos municipales, atendiendo con agilidad a los contribuyentes.
Departamento de contabilidad y finanzas	Mantener el equilibrio financiero de la institución y entregar información oportuna para la toma de decisiones.
Departamento de fiscalización	Asegurar el cumplimiento de la ley vigente y las normas de las diversas ordenanzas municipales.
Sección tesorería municipal	Recibir y girar eficientemente los flujos de efectivo de la institución.

Fuente: Elaboración propia

El primer criterio para seleccionar estas unidades fue la contribución que estas hacían a los objetivos estratégicos de la UEN, definidos en los capítulos

anteriores, de acuerdo con las funciones que cada una tiene dentro del marco de la legislación pública. La Tabla 35 muestra la matriz de contribución que cada dirección hace sobre los objetivos del CMI, se destaca que DIDECO impacta en 14 objetivos y DAF contribuye en 9.

Tabla 35: Matriz de contribución de las unidades funcionales definidas

Perspectiva	Objetivo Estratégico	Contribuye	
		DIDECO	DAF
C i u d a d a n o	OE1: Mejorar la calidad de vida de los habitantes	Si	No
	OE2: Aumentar la participación ciudadana	Si	No
	OE3: Aumentar la satisfacción del usuario	Si	Si
	OE4: Ampliar la cobertura de servicios	Si	No
P l a n e a d o	OE5: Mejorar el acceso a la información	Si	Si
	OE6: Cumplir con los estándares de servicio	Si	Si
	OE7: Asegurar la ejecución de programas y proyectos	Si	No
	OE8: Aumentar el desarrollo de las organizaciones sociales	Si	No
	OE9: Ampliar el alcance de los canales de contacto	No	No
	OE10: Disminuir el tiempo de los procesos internos	Si	Si
P r e s u p u e s t o	OE11: Aumentar la autonomía financiera	No	Si
	OE12: Aumentar los ingresos	Si	Si
	OE13: Disminuir el costo operativo	Si	Si
A c t i v i d a d e s	OE14: Fortalecer el vínculo con las juntas vecinales	Si	No
	OE15: Contar con información digitalizada y siempre accesible	No	No
	OE16: Desarrollar una cultura orientada a la mejora continua	Si	Si
	OE17: Aumentar las capacidades de las unidades técnicas	Si	Si

Fuente: Elaboración propia

Así también, los objetivos trasados en las unidades definidas impactan en los objetivos de los tres ejes definidos en el mapa estratégico, de manera que el primer desafío de alineamiento que enfrentaban ambas direcciones era el aporte operativo que realizaban en términos del alineamiento vertical necesario para alcanzar los resultados esperados; en otras palabras, los desafíos de alineamiento corresponden al alineamiento vertical de DIDECO con la UEN y el alineamiento vertical de DAF con la UEN.

El segundo criterio se relacionó con el alineamiento horizontal entre las dos unidades respecto al flujo de ejecución de programas sociales descrito recientemente, pues existían conflictos e intereses que se contraponían en la ejecución del proceso. Por ejemplo, los procesos de compras y licitaciones que ejecutaba DAF fuera de los plazos establecidos, afectaba directamente a la correcta ejecución de las actividades de DIDECO, pues causalmente, una demora en la ejecución de programas sociales no permitía la correcta entrega de cobertura comunal, afectando profundamente la satisfacción de los usuarios. En síntesis, el desafío de alineamiento que enfrentan ambas direcciones corresponde al alineamiento horizontal de una unidad de negocio (DIDECO) con una de soporte (DAF) en la ejecución de proceso de creación de valor.

A partir de lo anterior, el despliegue propuesto en estas dos unidades funcionales abarca los siguientes desafíos:

- a) Alineamiento vertical entre DIDECO y la UEN: El despliegue permitió el desdoblamiento de los objetivos estratégicos de la UEN y la vinculación con las operaciones de DIDECO, entregando un foco claro y un desempeño esperado en la entrega de servicios.
- b) Alineamiento vertical entre DAF y la UEN: Del mismo modo anterior, el desdoblamiento de las estrategias de la UEN a la DAF permitió alinear los procesos y actividades a la consecución de los objetivos.
- c) Alineamiento horizontal entre DIDECO y DAF: El despliegue propuesto permitió alinear las actividades de ambas direcciones, respecto al caso particular de la ejecución de programas sociales, lo cual en su conjunto

permite la entrega de la propuesta de valor a la comunidad. El alineamiento horizontal de estas unidades afecta en la capacidad de crear y capturar valor de la UEN.

Con esta definición, en el siguiente subtítulo se establecieron los desempeños esperados para ambas unidades funcionales, estableciendo los objetivos, indicadores y metas que son parte del sistema de medición.

5.2. Definición de los desempeños y diseño del sistema de medición de las unidades funcionales

Una vez fueron definidas las dos unidades sobre las cuales se realizó el proceso de despliegue estratégico, en este subtítulo fue importante describir los desempeños esperados de ambas y el sistema de medición para su control. En otras palabras, en este capítulo se definieron las metas, indicadores, métrica y objetivos de cada unidad funcional.

El despliegue estratégico de estas unidades fue utilizando los tableros de control, pues son grupos de indicadores clave que brindan retroalimentación sobre el desempeño de los procesos locales (Kaplan y Norton, 2008). Así también los autores señalan que “los tableros de control son la herramienta más efectiva a la hora de subrayar los procesos de la perspectiva de los procesos del BSC de la unidad”.

De modo complementario, Anthony y Govindarajan (2008) señalan que “la meta de los sistemas de medición del desempeño es implementar la estrategia, y, al realizar a través de tableros, se integran una serie de indicadores que ofrecen información sobre la operación de muchos procesos. Algunos de estos indican lo que ya pasó y otros lo que está sucediendo”.

Kaplan y Norton (2008) señalan que los tableros de control difieren del BSC en lo siguiente:

- a) Son operacionales, no estratégicos.

- b) Se focalizan en la métrica de los procesos que los empleados pueden modificar.
- c) Pueden reflejar el desempeño por día e incluso por hora, de manera que los empleados reciben retroalimentación rápida y oportuna sobre el desempeño.
- d) Informan las mejoras continuas, que resuelven problemas, de los empleados que trabajan en el mismo departamento, función o proceso.
- e) Los datos que contiene son el principal *input* informativo para la evaluación objetiva.

De esta forma, los tableros de control permiten la integración de las estrategias de la UEN con las operaciones diarias que realiza, a través de la alineación vertical de DIDECO y DAF con los indicadores y metas propuestas en el CMI institucional, y también, permite el alineamiento horizontal de ambas con a las actividades operativas que realizan en las distintas etapas de los procesos que crear o capturar valor, siendo en este caso la ejecución de programas el proceso revisado.

Con todo lo anterior, el apartado continuo con la presentación del tablero de control de DIDECO.

5.2.1. Tablero de control de la Dirección de Desarrollo Comunitario

La Tabla 36 muestra el tablero de control propuesto para DIDECO, con los 14 objetivos funcionales definidos en la matriz de contribución del capítulo anterior.

Tabla 36: Tablero de control de DIDECO

Tablero de Control de DIDECO					
Objetivo Estratégico	Objetivo Funcional	Indicador	Métrica	Meta	Revisión
OE1	ODC1: Mejorar el índice de bienestar social comunal	Índice de bienestar social - ICHEM	Puntaje del Índice de bienestar del período	$\geq 0,8$	Anual
OE2	ODC2: Aumentar la participación ciudadana	% de participación social	$(\# \text{ de personas participantes} / \# \text{ de personas planificado}) * 100$	$\geq 60\%$	Trimestral
OE3	ODC3: Aumentar la satisfacción de los usuarios de la dirección	Satisfacción media de usuarios de DIDECO	$\sum \text{ de resultados de encuestas} / \text{ cantidad encuestas del período}$	> 5	Trimestral
		% total de reclamos dirigidos a DIDECO	$(\# \text{ total de reclamos} / \# \text{ total de atenciones}) * 100$	$\leq 10\%$	Mensual
OE4	ODC4: Ampliar la cobertura de los servicios sociales	% consolidado de cobertura social	$(\# \text{ de servicios sociales que cumplen meta} / \# \text{ total de servicios sociales}) * 100$	$> 90\%$	Mensual
OE5	ODC5: Efectuar correctamente la captura y entrega de información social	% de solicitudes de información respondidas en plazo	$(\# \text{ de solicitudes respondidas en plazo} / \# \text{ total de solicitudes de información}) * 100$	$> 95\%$	Mensual
		% de eficacia en la captura de información del RSH	$(\# \text{ de registros nuevos y actualizados} / \# \text{ de personas atendidas por la dirección}) * 100$	$> 99\%$	Mensual
OE6	ODC6: Cumplir con los estándares de servicio de la dirección	% de variación de los reclamos	$(\# \text{ total de reclamos en t1} / \# \text{ total de reclamos en t-1}) / \text{reclamos en t-1}$	$\leq 5\%$	Mensual
		% de incumplimiento en auditorias	$(\# \text{ de auditorias con observaciones} > 10 / \# \text{ total auditorias realizadas}) * 100$	$\leq 20\%$	Trimestral
		% de subsidios tramitados exitosamente	$(\# \text{ subsidios asignados} / \# \text{ de subsidios demandados}) * 100$	$< 40\%$	Mensual
OE7	OE7: Asegurar la ejecución de programas y proyectos	% de proyectos y programas sociales con menor asignación de recursos	$(\# \text{ de reclamos ingresados por segunda vez} / \# \text{ total de reclamos}) * 100$	$\leq 10\%$	Mensual
		% de avance de programas y proyectos sociales	$(\# \text{ de hitos de programas y proyectos ejecutados} / \# \text{ de hitos de programas y proyectos planificados}) * 100$	$\geq 90\%$	Mensual
OE8	ODC8: Fomentar el crecimiento de las organizaciones sociales	% de organizaciones constituidas legalmente	$(\# \text{ de organizaciones sociales constituidas} / \# \text{ de organizaciones sociales creadas en el período}) * 100$	$> 90\%$	Mensual
		% de charlas dictadas a nuevas organizaciones sociales	$(\# \text{ de charlas de inducción realizadas} / \# \text{ de nuevas organizaciones sociales}) * 100$	$> 90\%$	Mensual
OE10	ODC9: Cumplir el plazo de ejecución de los procesos internos	% de procesos que cumplen la meta de tiempo	$(\# \text{ de programas en plazo} / \# \text{ total de programas ejecutados}) * 100$	$> 90\%$	Mensual
		% de cumplimiento del plan de actualización de RSH	$(\text{Avance real} / \text{avance presupuestado}) * 100$	$> 90\%$	Mensual
OE12	ODC10: Aumentar la captación de ingresos externos	% de variación de los ingresos por programas externos	$(\$ \text{ ingresos externos de t} - \$ \text{ ingresos externos de t-1}) / \$ \text{ ingresos externos t-1}$	$\geq 10\%$	Trimestral
		% de éxito en la adjudicación de programas externos	$(\# \text{ de programas adjudicados} / \# \text{ de postulaciones realizadas}) * 100$	$\geq 70\%$	Trimestral
OE13	ODC11: Cumplir con la meta de costo por usuario	\$ Costo promedio por usuario y/o beneficiario de DIDECO	\$ costo operativo de la dirección / # de usuarios atendidos	$\geq a \$112K$	Mensual
EO14	ODC12: Fortalecer el vínculo con las mesas territoriales	#total de reuniones ejecutadas con las mesas territoriales	#total de reuniones ejecutadas	≥ 1	Mensual
		% de asistencia a convocatorias ordinarias	$(\# \text{ total de asistentes} / \# \text{ total de invitados}) * 100$	$\geq 60\%$	Mensual
EO16	ODC13: Desarrollar una cultura orientada a la mejora continua	% de iniciativas presentadas por los funcionarios de la dirección	$(\# \text{ de iniciativas propuestas por funcionarios} / \# \text{ de iniciativas presentadas para evaluación}) * 100$	$\geq 30\%$	Mensual
EO17	ODC14: Cumplir con la asistencia a actividades de capacitación y formación	% de asistencia de los funcionarios de DIDECO	$(\# \text{ de funcionarios asistentes} / \# \text{ de funcionarios con capacitación planificada}) * 100$	$\geq 80\%$	Semestral

Fuente: Elaboración propia

Los primeros cuatro objetivos funcionales indicados en el tablero de control se orientan a la perspectiva de impacto al ciudadano definida en el CMI de la UEN. El objetivo ODC1 contribuye al cumplimiento del objetivo OE1 del CMI, pues corresponde a mejorar el índice de bienestar social de la comuna, uno de los tres

componentes que integran el índice de desarrollo comunal explicado en los capítulos anteriores, y permite evaluar el resultado integral de DIDECO, puesto que todas sus actividades se orientan a cumplir este objetivo central. El objetivo ODC2 contribuye al OE2 del CMI, ya que DIDECO es el responsable principal de la participación social de la comuna. Mientras que los objetivos ODC3 y ODC4 son un subconjunto de los objetivos OE3 y OE4 respectivamente, pues el primero mide la satisfacción y reclamos presentes en la dirección, y el segundo mide el porcentaje de cobertura de los servicios sociales que entrega la UEN.

Los siguientes cinco objetivos funcionales de DIDECO se relacionan con la perspectiva de los procesos internos del CMI y permiten sustentar los objetivos definidos en el párrafo anterior. Primero, El objetivo ODC5 contribuye con el OE5, a través de la captura y entrega de información social, considerando como input la actualización del registro social de hogares (RSH), y la utilización es esta como sustento para orientar las políticas y programas que ejecuta la UEN; y considerando como output las solicitudes de información que se le realizan a la dirección, ya sean estas internas o externas. Esta entrega de información oportuna contribuye a la transparencia y la confianza que afecta la participación social.

Segundo, el objetivo ODC6 contribuye al objetivo OE6, a través del cumplimiento de los estándares de servicios en la atención de los ciudadanos que buscan orientación para postulaciones a subsidios, becas, y otros tramites orientados al desarrollo social; precisamente el cumplimiento de este objetivo contribuye a la valorización de los usuarios del servicio social, y por consiguiente tiene efecto en los reclamos y la satisfacción de estos.

Tercero, el objetivo ODC7 impacta sobre el objetivo OE7, a través del seguimiento de los reclamos recurrentes dirigidos a DIDECO, el cumplimiento en las auditorías a la dirección y la efectividad en la ejecución de programas sociales internos y externos. Este cumplimiento contribuye a la cobertura de servicios sociales, y en general a la cobertura de servicios de la UEN.

Cuarto, el objetivo ODC8 contribuye en el OE8, pues tiene como definición las actividades operativas necesarias para mantener y desarrollar a las organizaciones sociales de la comuna. Así, la realización de reuniones con nuevas organizaciones sociales le permite a la dirección entregar orientación crucial para su monitoreo, constitución legal y mantenimiento de estas. Cumplir este objetivo, permite que las organizaciones sociales se conviertan en canales de participación social, aumentando el objetivo de la UEN.

Y quinto, el objetivo ODC9 impacta en el OE10 y permite monitorear operativamente el tiempo de ejecución de los procesos internos de DIDECO, lo cual se relaciona con el objetivo de disminuir el tiempo de los procesos internos definidos en la UEN. De esta manera, DIDECO monitorea los plazos de ejecución de los programas internos y externos, al mismo tiempo que monitorea el plan de actualización del RSH, actividad considerada como clave anteriormente.

Del mismo modo, los objetivos ODC10 y ODC11 se orientan a la perspectiva del presupuesto del CMI. El objetivo ODC10 contribuye con el OE12, a través del aumento de los ingresos de la UEN, y el cumplimiento del presupuesto de ingresos proveniente de programas sociales externos considerados en la planificación comunal, para lo cual debe aumentar el éxito en las postulaciones que ejecuta; mientras que el objetivo ODC11 impacta sobre el OE13, a través del cumplimiento del costo estimado por usuario de acuerdo con el rango de cobertura planificado para la dirección. Estos dos aspectos son centrales para sustentar la entrega de servicios sociales, y, por consiguiente, tienen impacto en la cobertura de servicios de la UEN.

Por último, los objetivos funcionales ODC12, ODC13 y ODC14 se orientan a la perspectiva de aprendizaje y crecimiento del CMI, y sustentan los anteriores objetivos operativos de DIDECO. En primer lugar, el objetivo ODC12 contribuye al OE014 y busca fortalecer la relación con las juntas vecinales del mismo modo que se establece en el CMI, permitiendo el monitoreo del contacto con las juntas vecinales y el interés que despierta en estas, lo que se evidencia en el porcentaje de asistencia a las convocatorias. Este objetivo operacional contribuye a

transformar a las juntas de vecinos en instancias de participación y canales de información comunal.

En segundo lugar, el objetivo ODC13 se alinea con el objetivo OE16, pues busca crear una cultura orientada a la mejora continua desde los niveles operativos de la UEN, asegurando la implementación de ideas que surgen desde los funcionarios, de manera de incentivar el comportamiento de las personas a la búsqueda constante de las oportunidades de mejora. Y, por último, el objetivo ODC14 impacta en el OE17 y se orienta a asegurar que los funcionarios de DIDECO participen en las actividades de capacitación y formación de la UEN, sobre todo aquellos que perteneces a las unidades técnicas encargadas de la ejecución de los programas sociales externo e internos.

De esta forma, los objetivos de DIDECO se orientan a los objetivos estratégicos definidos para la UEN y el proceso de ejecución de programas definido en el apartado anterior.

A continuación, se presenta el tablero de control propuesto para la DAF.

5.2.2. Tablero de control de la Dirección de Administración y Finanzas

Utilizando la misma metodología del apartado anterior, la Tabla 37 muestra el tablero de control propuesto para DAF, con los 9 objetivos funcionales definidos en la matriz de contribución del capítulo anterior.

Tabla 37: Tablero de control de DAF

Tablero de Control de DAF					
Objetivo Estratégico	Objetivo Funcional	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia Revisión
OE3	OAF1: Aumentar la satisfacción de los usuarios de la dirección	Satisfacción media de usuarios de DAF	Σ de resultados de encuestas / cantidad encuestas del período	> 5	Trimestral
		% total de reclamos dirigidos a DAF	$(\# \text{ total de reclamos} / \# \text{ total de atenciones}) * 100$	<= 10%	Mensual
OE5	OAF2: Cumplir con los plazos de entrega de información de la dirección	% de informes emitidos en plazo a CGR	$(\# \text{ de EEFF conformes} / \# \text{ total de EEFF del período}) * 100$	100%	Mensual
		% de solicitudes respondidas en plazo	$(\# \text{ de solicitudes respondidas en plazo} / \# \text{ total de solicitudes}) * 100$	> 95 %	Mensual
OE6	OAF3: Cumplir con los estándares de servicio de la dirección	% de variación de los reclamos	$(\# \text{ total de reclamos en t1} / \# \text{ total de reclamos en t-1}) / \text{reclamos en t-1}$	<= 5%	Semestral
		% de incumplimiento en auditorías	$(\# \text{ de auditorías con observaciones} > 10 / \# \text{ total auditorías realizadas}) * 100$	<= 20%	Trimestral
		% de facturas pagadas fuera de plazo	$(\# \text{ facturas pagadas después de 30 días} / \# \text{ total de facturas procesadas}) * 100$	< 5%	Mensual
OE10	OAF4: Cumplir el tiempo de ejecución de los procesos de la dirección	% de remuneraciones pagadas a tiempo	$(\# \text{ de remuneraciones pagadas en plazo} / \# \text{ total de funcionarios}) * 100$	100%	Mensual
		% de leyes sociales e impuesto pagados en plazo	$(\$ \text{ de pagos del período} / \$ \text{ total de nómina en libro de REM}) * 100$	100%	Mensual
		% de decretos de pagos tramitados en plazo	$(\# \text{ de decretos tramitados en plazo} / 3 \text{ total de decretos del período}) * 100$	> 90%	Mensual
OE11	OAF5: Aumentar los ingresos por rentas municipales	% de variación de los ingresos por rentas municipales	$(\$ \text{ ingresos por rentas de t} - \$ \text{ ingresos por rentas de t-1}) / \$ \text{ ingresos por rentas t-1}$	>= 10%	Trimestral
OE12	OAF6: Disminuir los impuestos y multas pendientes de pago	% de variación de los ingresos por programas externos	$(\$ \text{ de impuestos por cobrar} / \$ \text{ de ingresos por impuestos}) * 100$	<= 20%	Mensual
		% de multas por cobrar	$(\$ \text{ de multas por cobrar} / \$ \text{ ingresos por multas}) * 100$	<= 20%	Mensual
OE13	OAF7: Cumplir con la meta de costo por usuario	\$ Costo promedio por usuario y/o beneficiario de DAF	\$ costo operativo de la dirección / # de usuarios atendidos	>= a \$75K	Mensual
OE16	OAF8: Desarrollar una cultura orientada a la mejora continua	% de iniciativas aprobadas para implementación	$(\# \text{ de iniciativas aprobadas} / \# \text{ de iniciativas propuestas por funcionarios}) * 100$	> 10%	Semestral
		% de iniciativas de mejora propuestas por los funcionarios	$(\# \text{ de iniciativas propuestas por funcionarios} / \# \text{ de iniciativas presentadas para evaluación}) * 100$	>= 30%	Trimestral
	OAF9: Ejecución de la iniciativa estratégica IE7	% de cumplimiento del indicador de éxito	$(\text{avance real} / \text{avance programado}) * 100$	>= 90%	Mensual
OE17	OAF10: Ejecutar el plan de capacitación de las unidades técnicas	% funcionarios con evaluaciones de competencias sobre nota 6	$(\# \text{ de funcionarios con nota sobre 6} / \# \text{ de funcionarios evaluados}) * 100$	>= 90%	Semestral
		% consolidado de asistencia de las unidades técnicas citadas	$(\# \text{ asistentes} / \# \text{ total de citados}) * 100$	>= 90%	Mensual

Fuente: Elaboración propia

El objetivo funcional OAF1 es un subconjunto del OE3 aumentar la satisfacción del usuario, por lo que la dirección monitorea la satisfacción de los usuarios de DAF, aplicando una encuesta de servicios, con una escala de evaluación de 1 a 7, tal como se aprecia en el Anexo 2: Encuesta de Satisfacción Usuaría Municipal

Los objetivos funcionales OAF2, OAF3 y OAF4 se relacionan con los objetivos definidos en la perspectiva de procesos internos del CMI y se orientan a la atención de usuario interno y externos. El objetivo funcional OAF2 contribuye al OE5, el cual se relaciona con el objetivo de mejorar el acceso a información del CMI, respecto al avance presupuestario e ingresos y gastos de la organización, respondiendo principalmente a la entrega de información contable requerida en fecha y forma por la Contraloría General de la República y las demás direcciones de la UEN, lo cual resulta indispensable para la rendición de recursos y la toma de decisiones de la autoridad, al mismo tiempo que se control el plazo de respuesta de las solicitudes de información interna y externa, a través de memos internos o el portal de transparencia.

El objetivo funcional OAF3 impacta en el OE6, principalmente en la atención de contribuyentes externos que solicitan servicios de patentes comerciales y el pago de impuestos territoriales. Así también, es importante destacar que este objetivo persigue el cumplimiento en plazo del pago a proveedores en 30 días, aspecto regulado por ley y clave para mantener una buena relación con los proveedores de insumos y servicios municipales. Por último, el objetivo OAF4 contribuye al cumplimiento del OE10, a través del seguimiento de los principales procesos que ejecuta la dirección; estos el pago de remuneraciones, el pago de leyes sociales y la tramitación de en plazo de los decretos de pagos y demás documentos que respaldan los egresos municipales.

Continúan los objetivos OAF5, OAF6 y OAF7 que se orientan a la perspectiva del presupuesto determinada en el CMI. El objetivo OAF5 contribuye al cumplimiento del OE11 y mantener la autonomía financiera de la UEN, a través del cumplimiento del presupuesto de ingresos propios proyectados para el periodo, sobre todos los provenientes de rentas municipales. El objetivo OAF6 impacta en el OE12, a través de la disminución de las cuentas por cobrar por impuestos territoriales y las multas sin pagar por parte de los ciudadanos, lo cual contribuye directamente aumentar los ingresos municipales. Por último, el objetivo OAF7

contribuye al OE13 y se orienta a la eficiencia en el uso de recurso a través de la ejecución efectiva del presupuesto asignado a la dirección.

Finalmente, los objetivos funcionales OAF8, OAF9 y OAF10 se relacionan con la perspectiva de aprendizaje y crecimiento definida en el CMI de la UEN. Los objetivos OAF8 y OAF9 contribuyen directamente con el OE16, pues el primero desarrolla una cultura orientada a la mejora continua desde los niveles operativos de la UEN, asegurando la implementación de ideas que surgen desde los funcionarios, de manera de incentivar el comportamiento de las personas a la búsqueda constante de las oportunidades de mejora, mientras que el segundo se refiere directamente a la ejecución de la iniciativa estratégica determinada para ello, a través de la implementación del proyecto del gestión del cambio.

Po último, el objetivo OAF9 impacta sobre el OE17 y se orienta a la formación de nuevas capacidades en las unidades técnicas que soportan los procesos operativos, programas y proyectos que ejecuta la UEN, en la entrega de servicios a la comunidad.

Una vez definidos los tableros de control de DIDECO y DAF, es necesario justificar como se hacen cargo de los conflictos organizacionales detectados en el apartado anterior.

5.2.3. Justificación de los tableros de control propuestos

Considerando todo lo anterior, los tableros de control se orientan a la estrategia de la UEN, de manera de que la operación diaria de las direcciones contribuye al cumplimiento de los objetivos de la organización.

Los tableros de control propuestos se encargan de los desafíos de alineación expresados en el apartado 5.1.2 y de los problemas relacionados con el control de gestión descritos en la Tabla 24, de la siguiente forma:

- a) **PG1** Dificultad para alcanzar los objetivos estratégicos: Los tableros de control propuestos despliegan los objetivos estratégicos de la UEN en DIDECO y DAF, integrando los procesos operativos particulares con la

implementación de la estrategia, pero más aun, reflejando con relaciones causa efecto el impacto que las actividades diarias tiene sobre los resultados de la perspectiva del cliente.

Este proceso de despliegue da realce a la estrategia, lo que contribuye a determinar las prioridades y la distribución presupuestaria, entre otras cosas, tal como se indica en profundidad en el apartado 5.2.2. Como ejemplo, el objetivo operativo OAF6 de DAF busca disminuir los pasivos relacionados con los impuestos y multas, lo que, de cumplirse, contribuye directamente con el aumento de los ingresos que persigue el OE12 propuesto en el CMI, centrando la atención del director en iniciativas que mejoren el desempeño de ese indicador clave.

Al hacer esto, los tableros de control propuestos les dicen a ambos directores que es lo importante y donde debe centrar la gestión, lo que mejora el foco estratégico.

- b) **PG4** Falta de coordinación entra las unidades funcionales y de soporte: Los tableros de control propuestos para DIDECO (funcional) y DAF (soporte) se hacen cargo de este problema, pues ambos consideran el seguimiento de actividades operativas relacionadas con el flujo de proceso descrito en la Figura 26, flujo de ejecución de programas.

En este ejemplo, los recursos para iniciar el proceso son la información socioeconómica de la comuna, la que se origina en DIDECO a través del registro social de hogares relacionada con el objetivo del tablero ODC5, y los funcionarios de las unidades técnicas responsables de la ejecución de los programas, cuyas competencias y habilidades están influenciadas por el plan de capacitación que ejecuta DAF, relacionado con el objetivo OAF10.

Estos *inputs* son utilizados en el proceso de ejecución de programas se relacionan con el estudio de las necesidades comunales, la captura de programas externos propios y externos, la ejecución propiamente tal, y el proceso de rendición final. De estos, los primeros tres le corresponden a DIDECO y están vinculados con los objetivos recogidos en los objetivos

ODC7, ODC9 y ODC10, mientras que el último se relaciona con los objetivos OAF3 y OAF4 de DAF.

Por último, el *output* de este proceso es la entrega de servicios a la comunidad, lo que se encuentra relacionados con el objetivo ODC4 de DIDECO.

Todo lo anterior, permite resolver el conflicto de alineamiento horizontal expresado en el apartado 5.1.2., alineado de esta forma a DIDECO y DAF, unidades funcionales y de soporte respectivamente.

- c) **PG5** Bajo control y eficacia operacional: Por definición, el tablero de control permite resolver este problema, pues su propósito principal es entregar información para evaluar el desempeño operativo de las unidades funcionales y de soporte, al mismo tiempo que permite desplegar la estrategia corporativa. Mas aun, los tableros propuestos consideraron la aplicación del modelo de control operativo de la UEN descrito en la Figura 25, lo que contribuye de mejor manera a superar el problema.

Por ejemplo, el tablero de DAF considera el objetivo OAF3: cumplir con los estándares de servicio de la dirección, el cual incorpora un indicador en cada nivel definido en el modelo de servicios. El primer nivel corresponde al seguimiento de la variación de los reclamos que recibe la dirección, sean internos o externos, el segundo nivel considero el cumplimiento ante las auditorias programadas, y el tercer nivel, considera el seguimiento del pago de facturas, por ser esto una exigencia legal.

De esta forma, los tableros de control propuestos resultan en un reporte vital para que los directores puedan, de manera más eficiente, determinar el desempeño de los procesos y funcionarios bajo su responsabilidad.

Con todo lo anterior, lo tableros de control propuestos permiten que ambas direcciones orienten su gestión operativa a la estrategia comunal, a través del alineamiento vertical de estas con los objetivos del CMI; y al mismo tiempo ambas direcciones se alinean horizontalmente en la ejecución del flujo de actividades de los programas sociales, de manera de que su contribución coordinada permite alcanzar el desarrollo integral de la comunidad local.

Considerando todo lo anterior, en el siguiente subtítulo se presentó el esquema de incentivos propuesto para la UEN, el cual asegura los directivos en ambas unidades alineen sus comportamientos a los objetivos planteados en los tableros de gestión presentados.

5.3. Evaluación del desempeño y esquema de incentivos

Luego de haber expuesto las unidades de DIDECO y DAF, junto con la definición del sistema de medición del desempeño operativo, fue necesario describir los desempeños específicos y los incentivos que permiten orientar el comportamiento de los funcionarios, de manera que su esfuerzo particular tenga un impacto positivo en los objetivos funcionales y estratégicos.

Según Kaplan y Norton (2008) “la ejecución efectiva de la estrategia exige que los empleados se comprometan personalmente en ayudar a que la empresa y la unidad cumpla los objetivos estratégicos. Así también indican que el proceso de alinear a los empleados con la estrategia requiere que exista una relación entre sus objetivos personales y los incentivos propuestos”.

Al respecto Kaplan y Norton (2008) señalan que “las implementaciones más exitosas del BSC ocurren cuando las organizaciones fusionan con inteligencia la motivación intrínseca que surge de sus líderes y su programas de comunicación, con la motivación extrínseca creada por la alineación de los objetivos personales de desempeño y la compensación salarial por incentivos”.

Es este sentido, la motivación de los funcionarios es clave para conseguir los objetivos estratégicos de la UEN. Robbins y Judge (2017) definen a la motivación “como los procesos que inciden en la intensidad, dirección y persistencia del esfuerzo que realiza una persona para alcanzar una meta”. Los autores señalan que “la intensidad se refiere a la cantidad de esfuerzo que hace alguien y es este elemento en lo que la mayoría se centra cuando se habla de motivación, sin embargo, es improbable que una intensidad elevada conduzca a resultados favorables en el desempeño laboral, a menos que el esfuerzo se oriente en una dirección que beneficie a la organización”. también indican que “se debe

considerar tanto la calidad de su esfuerzo como su intensidad, siendo el esfuerzo que interesa en este caso es el que está dirigido hacia las metas de la organización y es consistente con ellas. Por último, los autores señalan que “la motivación tiene una dimensión de persistencia, es decir, por cuanto tiempo la persona será capaz de mantener su esfuerzo...Los individuos motivados permanecen en una tarea lo suficiente como para alcanzar un objetivo”.

De acuerdo con lo anterior, es esencial que la UEN cuente con funcionarios motivados y alineados con los objetivos centrales, pues ellos representan el principal activo de la organización y su desempeño resulta clave para alcanzar el propósito definido. Bajo este escenario, la compensación influye en la motivación, siempre y cuando combinen estímulos tanto extrínsecos como intrínsecos, y se relacione con los desempeños esperados por la organización.

Considerando lo anterior, el subtítulo comenzó con la descripción de los actuales instrumentos de evaluación y compensación existentes en la UEN, analizando críticamente los comportamientos que producen en los funcionarios y las potenciales brechas existentes.

Continuó con la definición de los sujetos a evaluar, y los indicadores y variables claves para definir el desempeño. En base a lo anterior, se presentó el instrumento de compensación que orienta el comportamiento de los sujetos evaluados y permite cerrar las brechas detectadas.

Por último, el presente subtítulo concluye con la justificación del instrumento presentado, indicando como se hace cargo de los problemas que surgen del actual modelo de incentivos, y al mismo tiempo, como evita la ocurrencia de potenciales problemas de comportamiento de los directivos evaluados. Del mismo modo, se justifica como el esquema de incentivos propuesto se hace cargo de los problemas relacionados con el control de gestión descritos en 3.4.

5.3.1. Descripción de la situación actual

El actual sistema de compensaciones municipales tiene su sustento en la ley 19.803 de 2002 y su modificación en la ley 20.723 de 2014, donde se establece la

asignación de mejoramiento municipal, dependiente de cumplimiento en la ejecución del Programa de Mejoramiento de Gestión Municipal (PMG) que ejecuta anualmente cada institución, lo que representa el principal estímulo extrínseco asociado al cumplimiento de metas que tienen los funcionarios municipales. Las leyes indicadas anteriormente describen formalmente la estructura del PMG, la elaboración de metas, la evaluación del desempeño y la compensación a nivel de la institución y las unidades que la componen.

Este instrumento de evaluación y compensación es aplicado en términos generales a toda la UEN, sin que exista una evaluación particular para las direcciones de DIDECO y DAF que opere de otra manera.

El PMG determina los objetivos específicos de gestión, de eficiencia institucional y las metas a alcanzar por las diversas direcciones, departamentos y unidades de trabajo del municipio durante el año siguiente. El concejo, al aprobar el mencionado programa, deberá considerar la debida correspondencia que éste tenga con el plan de desarrollo comunal (PLADECO), el presupuesto, el Plan Anual de Acción Municipal (PAAM) y el Plan Operativo Administrativo (POA).

Los objetivos operativos del PMG consideran aspectos a nivel institucional y de cada dirección, y solo aplica para los funcionarios que integran la planta municipal, es decir aquellos que están en la calidad jurídica de planta y contrata, sin considerar a los trabajadores sujetos al código del trabajo y los prestadores de servicios a honorarios. Cada dirección de la institución presentará 3 iniciativas que ejecutará durante el año siguiente, por cada departamento u oficina que la integra, la que debe ser asignada en base a una alta prioridad, una prioridad media y una baja prioridad; esta prioridad dependerá del tiempo de ejecución de la actividad y el impacto en los objetivos institucionales, lo que es determinado por una comisión.

Una vez ejecutado las actividades del PMG del año calendario y hacia el final del periodo, la dirección de control interno se encarga de revisar la evidencia del cumplimiento de las metas de cada dirección, incluidas las suyas y presenta el

informe al consejo para que autorice el pago del incentivo a cada funcionario de manera periódica durante el año siguiente. Dependiendo del porcentaje de cumplimiento de las metas de la institución, cada funcionario puede alcanzar una bonificación mensual que va desde un 15% base a un 30,6%, tal como se detalla en la Tabla 38.

Tabla 38: Esquema de incentivos actuales de la UEN

Instrumento evaluación		Cumplimiento	Tipo	% bono PMG
Fijo	Componente base	N/A	Sin metas	15%
Variable	Metas institucionales	≥ 90%	Institucional	7,6%
		75%-89%	Institucional	3,8%
	Metas colectivas	≥ 90%	Directivas	8%
		75%-89%	Directivas	4%

Fuente: Elaboración propia, en base a ley 19.803 y ley 20.723.

El porcentaje de asignación por PMG es el mismo para cada funcionario, pero el pago final depende del grado de cada uno dentro del escalafón municipal, considerando como base de cálculo los haberes incluidos en su remuneración, los cuales son el sueldo base, la asignación municipal, el incremento previsional y la asignación por bienio.

Un segundo aspecto importante en la evaluación de desempeño de los funcionarios se materializa en el proceso anual de calificaciones, el cual se reglamenta en el decreto n° 1228 del Ministerio del Interior y la SUBDERE.

Las dimensiones para considerar son el rendimiento, las condiciones personales y el comportamiento del funcionario. La Tabla 39 resume los aspectos presentes en cada dimensión.

Tabla 39: Factores y subfactores de calificación

Factor central	Subfactores
Rendimiento: medirá el trabajo ejecutado durante el período, en relación con las tareas encomendadas.	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de trabajo: mide el volumen de trabajo desarrollado y la rapidez y oportunidad de su ejecución. - Calidad de la labor realizada: evalúa las características de la labor cumplida. Mide la ausencia de errores en el trabajo y la habilidad en su ejecución.
Condiciones personales: evalúa aquellas aptitudes del funcionario vinculadas directamente con el cumplimiento de sus funciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento del trabajo: mide el grado de conocimiento que la persona tiene de la actividad que realiza, los conocimientos teóricos, estudios y los cursos de formación o de especialización relacionados con las funciones del cargo. - Interés por el trabajo que realiza: mide el deseo del funcionario de perfeccionarse en el cumplimiento de sus obligaciones y la capacidad de obrar oportunamente, de proponer la realización de actividades y de soluciones ante los problemas que se presenten y de proponer objetivos o procedimientos nuevos para la mejor realización del trabajo asignado. - Capacidad para realizar trabajos en grupo: mide la facilidad de integración del funcionario en equipos de trabajo, así como la colaboración eficaz que éste presta cuando se requiere que trabaje con grupos de personas.
Comportamiento funcionario: evalúa la conducta del funcionario en el cumplimiento de sus obligaciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia y puntualidad: mide la presencia o ausencia del funcionario en el lugar de trabajo y la exactitud en el cumplimiento de la jornada laboral. - Cumplimiento de normas e instrucciones: mide el adecuado y oportuno respeto a los reglamentos e instrucciones de la municipalidad, a los demás deberes estatutarios, al cumplimiento de las tareas propias del cargo, y de las órdenes y cometidos que le encomienden sus superiores.

Fuente: Elaboración propia, en base a decreto N° 1228 SUBDERE.

La calificación evaluará los factores y subfactores que se señalarán, por medio de notas que tendrán los siguientes valores y conceptos: 7: Sobresaliente; 6: Muy bueno; 5: Bueno; 4: Más que regular; 3: Regular; 2: Deficiente; y 1: Malo.

Las notas asignadas a los factores se multiplicarán por el coeficiente que se establece para cada uno de ellos, dependiendo del escalafón al que pertenezca cada funcionario, lo que dará el número de puntos de cada factor, y la suma de estos dará el puntaje final y la lista de calificación que corresponda al funcionario.

Los resultados de esta evaluación ubican a cada funcionario en: LISTA N° 1, de Distinción, de 60 a 70 puntos; LISTA N° 2, Buena, de 50 a 59 puntos; LISTA N° 3, Condicional, de 30 a 49 puntos; y LISTA N° 4, de Eliminación, de 10 a 29 puntos.

El resultado de estas calificaciones le permite a la municipalidad confeccionar el escalafón interno, disponiendo a los funcionarios de carrera de cada grado del respectivo escalafón en orden decreciente conforme al puntaje obtenido. Aquellos evaluados en lista 4 o por dos años consecutivos en lista 3, deberá retirarse de la Municipalidad.

El cumplimiento del PMG y el proceso de calificación permite evaluar y compensar el desempeño de los funcionarios de la UEN y las unidades funcionales definidas en el capítulo anterior, sin embargo, es importante mencionar algunos aspectos negativos que producen estos instrumentos actuales y que afectan el alineamiento de las personas con la estrategia comunal.

El pago de PMG considera un 15% de bonificación base a todo evento, sin considerar el cumplimiento de las metas determinadas en este instrumento de evaluación, lo que afecta la intensidad del impulso motivacional de los funcionarios, pues independiente del esfuerzo siempre se tendrá este beneficio económico. A eso se suma que históricamente siempre se ha pagado el tope de asignación por PMG, por lo que ya no funciona como un real motivador del desempeño superior de los funcionarios.

Adicionalmente, los objetivos trasados en el PMG se orientan a tareas operativas centradas en la actividad de cada dirección, sin considerar el trabajo en conjunto de toda la institución. Lo anterior, produce principalmente que las iniciativas contempladas en el PMG no se orienten realmente al cumplimiento de la estrategia de la institución, lo que afecta la dirección y el alineamiento institucional a momento de dirigir el esfuerzo de las personas.

También, y ya que son establecidas en cada dirección, las metas suelen ser sobredimensionadas, produciendo un comportamiento interno de *sandbagging*, lo

que significa que el cumplimiento de las metas propuestas no involucra un real esfuerzo de los funcionarios, afectando directamente la intensidad de la motivación.

Por último, los incentivos del PMG considera cumplimientos de metas institucionales y colectivas las que son perseguidas por todas las direcciones de la institución, sin que exista un real seguimiento del aporte real de cada una, lo que en ocasiones produce un comportamiento de *free rider* en algunos funcionarios, ya que saben que alguien más cumplirá las metas asignadas por temor a perder la asignación variable del PMG para todo el equipo de trabajo.

En síntesis, los problemas a abordar por nuevo esquema de incentivos son:

- a) Problema de motivación (alineamiento, intensidad y persistencia).
- b) Comportamiento *sandbagging*.
- c) Comportamiento *free rider*.

Considerando todo lo anterior, los desempeños a recompensar y el esquema de incentivo propuesto se hizo cargo de estos problemas detectados, procurando no afectar o crear unos nuevos que sean aún más perjudiciales.

5.3.2. Propuesta del instrumento de evaluación y compensación del desempeño

A partir de los aspectos negativos descritos en el apartado anterior, en el presente se muestra un instrumento de evaluación y compensación que contribuya a disminuir su impacto, y al mismo tiempo permite generar la correcta dirección, intensidad y persistencia en el esfuerzo de los directores de DIDECO y DAF, contribuyendo directamente con el alineamiento estratégico.

Es así como, en primer lugar, se describieron las variables y desempeños clave a recompensar en ambas direcciones y, en segundo lugar, se presentó el esquema de incentivos que recompensa el logro de los objetivos de cada una.

Identificación de los desempeños claves a recompensar

Tal como se revisó anteriormente, el director de DIDECO y el director de DAF son los responsables de la ejecución de las actividades operativas determinadas en los tableros de control de cada unidad, las que están orientadas al cumplimiento de las estrategias de la UEN. Por lo anterior, la Tabla 40 muestra las variables clave a recompensar en los desempeños de ambos directores, indicando objetivos e indicadores provenientes de los tableros de control respectivos.

Tabla 40: indicadores y variables de desempeño para DIDECO y DAF

Ítems	DIDECO	DAF
Sujeto evaluado	Director	Director
Indicadores de resultados o <i>lags</i> (Tablero de control)	ODC1: Índice de bienestar social ODC2: % de participación social	OAF1: Satisfacción media de usuarios de DAF
Indicadores inductores o <i>leads</i> (Tablero de control)	ODC4: % consolidado de cobertura social ODC7: % de avance de programas y proyectos sociales	OAF3: % de facturas pagadas fuera de plazo OAF5: % de variación de los ingresos por rentas municipales OAF10: % funcionarios con de evaluaciones sobre nota 6
Variables subjetivas (Calificaciones)	NN Trabajo en equipo NN Asistencia y puntualidad NN Respeto por normas e instrucciones internas	NN Trabajo en equipo NN Asistencia y puntualidad NN Respeto por normas e instrucciones internas
Variables colectivas (CMI)	KPI19: margen de equilibrio financiero NN % de cumplimiento del PMG institucional	KPI19: margen de equilibrio financiero NN % de cumplimiento del PMG institucional

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, se incluyen entre los desempeños indicadores tipo *lag* provenientes respecto a los objetivos de cada tablero de control. Así, para DIDECO consideró el cumplimiento de los objetivos ODC1 y ODC2, pues representan los desempeños clave dentro de la dirección y los resultados esperados de la gestión de la unidad funcional; mientras que para DAF se consideró el objetivo funcional

OAF1, el cual mide el grado de satisfacción de los usuarios de DAF, siendo en este caso un indicador que involucra la atención de usuarios internos y externos.

En segundo lugar, se incluyeron desde los tableros de control respectivos objetivos e indicadores tipo *lead*, pues los indicadores de resultados seleccionados anteriormente presentan un problema de inter-temporalidad al ser *lag* de un proceso interno, lo que dificulta la acción reactiva o bien se toma acción de manera tardía.

Así, para DIDECO se incluyen los objetivos tipo *lead* ODC4 pues el cumplir la cobertura de servicios sociales planificada permite alcanzar el objetivo ODC1 de mejorar el bienestar social de los ciudadanos, y el objetivo ODC7 representa el nivel de ejecución de los programas sociales interno y externos, los que se orientan principalmente al fortalecimiento de la participación ciudadana y la entrega de servicios sociales; mientras que para DAF considerando los objetivos e indicadores asociados a los objetivos OAF3, OAF5 y OAF10, pues el primero considera en particular el cumplimiento de la ley respecto a los pagos a proveedores que debe cumplir la dirección, el segundo mide el cumplimiento de los ingresos por rentas municipales, y el tercero representa el grado de cumplimiento respecto a la formación y competencias de las unidades técnicas que componen la organización, pues como ya se explicó, estas unidades técnicas son recursos clave para la ejecución de las actividades de la UEN y el cumplimiento de la propuesta de valor.

El tercer, lugar se consideró incluir un componente de calificación subjetiva proveniente del proceso de calificación del funcionario, principalmente porque el resultado ponderado de los subfactores de trabajo en equipo, la puntualidad, la asistencia y el respeto de las normas e instrucciones internas, permite definir y orientar la cultura interna de la UEN. El resultado de esta evaluación valoriza el esfuerzo de los funcionarios, mitigando así el efecto que las variables no controlables pueden tener sobre los resultados de las direcciones, sobre todo respecto a aquellas que afectan la disponibilidad de recursos o bien modifican la disponibilidad presupuestaria producto de desastres naturales, emergencias

comunales u otros fenómenos que pueden afectar a toda la comuna; al mismo tiempo que busca reconocer el esfuerzo de los directivos al perseguir los objetivos de cada uno, entregando una percepción de justicia respecto de la evaluación del desempeño.

Finalmente, se consideran dentro de la evaluación del desempeño de ambos directores dos variables colectivas. La primera variable colectiva resguarda el equilibrio financiero en la UEN, pues la creación y entrega de valor social está sustentada en la disponibilidad de presupuesto que cuenta la institución; mientras que la segunda variable colectiva considera el cumplimiento del PMG institucional, de manera que se alcancen los objetivos trazados en este sentido, contribuyendo así a mejorar la gestión interna, al mismo tiempo que los funcionarios de ambas direcciones mantienen el nivel máximo de remuneración que este instrumento fija.

Propuesta de esquema de incentivos

Con la definición de los indicadores y variables clave para evaluar el desempeño de DIDECO y DAF, se presentaron los esquemas de incentivos para cada dirección, de manera de alinear los desempeños de cada director con los objetivos estratégicos de la UEN. Así mismo, se definieron las reglas y otros aspectos que le permiten determinar a cada director como opera el sistema de compensación.

Respecto al esquema de incentivos, es importante mencionar que las propuestas presentadas para DAF y DIDECO no consideran las limitaciones propias de la legislación vigente que regula a la UEN, por lo que ambos esquemas obedecen a criterios totalmente pedagógicos, y se orientaron a abarcar de manera integral los problemas derivados de los actuales instrumentos presentados en el apartado anterior. Así, si en una hipotética etapa de implementación se desea aplicar los esquemas presentados, será necesario adaptar la legislación que rige a los organismos del estado y las municipalidades.

Con esta consideración, la Tabla 41 muestra el esquema de incentivos propuesto para DIDECO y la Tabla 42 muestra el esquema de incentivos

propuesto para DAF. Tal como se mencionó anteriormente, el modelo propuesto para ambos directores es presentado para fines pedagógicos, sin considerar las limitaciones propias de la legislación vigente y la normativa interna de la Municipalidad de San Clemente.

Tabla 41: Esquema de incentivos DIDECO

Variables	Rango 1		Rango 2	
	Condición 1	Premio 1	Condición 2	Premio 2
Índice de bienestar social	0,7 - 0,79	0,5 sueldos	$\geq 0,8$	1,5 sueldos
% de participación social	50% - 59%		$\geq 60\%$	
% consolidado de cobertura social	80% - 89%		$> 90\%$	
% de avance de programas y proyectos sociales	70% - 80%		$> 90\%$	
Trabajo en equipo	> 6		$> 6,8$	
Asistencia y puntualidad	> 6		$> 6,8$	
Respeto de normas e instrucciones internas	> 6		$> 6,8$	
Margen de equilibrio financiero	(ingresos / gastos) ≥ 1		(ingresos / gastos) $\geq 1,2$	
Cumplimiento del PMG institucional	80% - 89%		$\geq 90\%$	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 42: Esquema de incentivos DAF

Variables	Rango 1		Rango 2	
	Condición 1	Premio 1	Condición 2	Premio 2
Satisfacción media de usuarios DAF	4 - 5	0,5 sueldos	>5	1,5 sueldos
% de facturas pagadas fuera de plazo	5% - 10%		$< 5\%$	
% de variación de los ingresos por rentas municipales	5% - 10%		$> 10\%$	
% de funcionarios con evaluaciones de competencias sobre nota 6	80% - 90%		$\geq 90\%$	
Trabajo en equipo	> 6		$> 6,8$	
Asistencia y puntualidad	> 6		$> 6,8$	
Respeto de normas e instrucciones internas	> 6		$> 6,8$	

Margen de equilibrio financiero	(ingresos / gastos) ≥ 1		(ingresos / gastos) ≥ 1	
Cumplimiento del PMG institucional	80% - 89%		$\geq 90\%$	

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, para ambos esquemas de incentivos es necesario clarificar lo siguiente:

- a) El esquema de incentivos aplica para el directivo a cargo cada unidad mencionada y considera el pago de bonificaciones en el año t, respecto del desempeño real del año calendario t-1.
- b) El esquema de incentivos considera para ambos directores variables individuales y colectivas. Las variables individuales corresponden a los indicadores de cada tablero de control y el resultado de las variables subjetivas transversales del proceso de calificación, mientras que las variables colectivas consideran el desempeño de la UEN en el mantenimiento del equilibrio financiero y el cumplimiento del PMG institucional.
- c) Los premios van desde 0,5 a 1,5 sueldo por semestre al año, siempre que se cumplan las metas indicadas en el rango 1 o rango 2, tal como se muestra en las tablas, con distintos niveles de cumplimientos de metas.
- d) Los premios descritos anteriormente consideran un cumplimiento *all in* para los indicadores y variables incluidas en cada cuadro.

5.3.3. Justificación del esquema de incentivos

Los esquemas de incentivos propuestos permiten superar los aspectos negativos detectado en los esquemas actuales de la UEN, al mismo tiempo que permite aumentar la motivación de los directivos, orientando la acción a los objetivos estratégicos y afectando la intensidad y persistencia del esfuerzo que realizan.

En primer lugar, ambos esquemas de incentivos descritos en el apartado anterior no consideran pagos a todo evento, si no que consideran un esquema de

pago *all in* donde es necesario cumplir con todos los criterios para alcanzar el premio esperado, lo que suaviza el riesgo de autoescalamiento. Ahora bien, para evitar que el riesgo de incumplimiento percibido por algún director afecte la persistencia del esfuerzo, ambos esquemas consideran dos rangos de pago, uno que significa un nivel de esfuerzo mayor y el segundo que se comporta como un premio secundario que asegura un esfuerzo sostenible.

En segundo lugar, ya que ambos esquemas de incentivos consideran indicadores de resultado e indicadores inductores provenientes de los respectivos tableros de control, la actividad operativa de DIDECO y DAF se encuentra alineada con los objetivos estratégicos de la UEN, lo que, sumado a los dos rangos de premios descritos en el párrafo anterior, contribuyen a alinear estratégicamente a los directivos.

En tercer lugar, los esquemas de incentivos de cada dirección evitan el comportamiento de *sandbagging*, pues relacionan el desempeño esperado de los directores con los objetivos y metas propuestos en el CMI de la UEN, por lo que la definición de metas no es determinada por cada uno, evitando así que estos directivos puedan sobre estimar la dificultad de alguna variable. Así también el establecimiento de rangos de cumplimiento y premio evita que los directivos desechen el sistema completo, y contribuye a sostener un nivel de esfuerzo mínimo.

Por último, los indicadores y variables consideradas en los esquemas de incentivos ofrecen un equilibrio entre variables individuales y colectivas, desalentando así que existan comportamientos de *free rider* entre los directivos, pues el jefe superior del servicio puede evaluar subjetivamente el aporte individual de cada director, a través del proceso de calificaciones, lo que le permite sancionar a los directivos con menor aporte realizado al cumplimiento de las metas institucionales.

Por otra parte, los esquemas de incentivos propuestos para DAF y DIDECO se encargan de los problemas de control expresados en la Tabla 24, de la siguiente forma:

- a) **PG1** Dificultad para alcanzar los objetivos estratégicos: los esquemas de incentivos propuestos consideran indicadores provenientes de los tableros de control de DIDECO y DAF, los que, a su vez, se despliegan desde los objetivos estratégicos de la UEN. Lo anterior significa que, al conseguir los objetivos trasados en los esquemas de incentivos, se premia un desempeño superior orientado a los objetivos estratégicos de la institución.

Por ejemplo, el esquema de DIDECO considera el % de participación social como una variable importante para evaluar el desempeño del directivo a cargo, cuyo indicador se despliega de forma directa, tal como se calcula en el CMI de la UEN, al mismo tiempo que se transforma en un inductor de la variable de índice de bienestar social, descrito en la perspectiva de impacto al ciudadano dentro de la misma herramienta de gestión.

De esta forma, ambos esquemas de incentivos se alienan con los tableros de control de cada unidad y generan los motivadores extrínsecos necesarios para movilizar la estrategia y alcanzar los objetivos propuestos por la institución.

- b) **PG3** Objetivos e incentivos no alineados: Tal como se a lo largo del presente capítulo, los esquemas de incentivos establecen un marco de medición de los desempeños de cada director de DIDEO y DAF, al mismo tiempo que establece premios que orientan, motivan e incrementan el esfuerzo individual y colectivo de toda la institución. De esta forma, los objetivos trasados en la UEN y por consiguiente en cada dirección que la compone, son correctamente medidos y premiados, contribuyendo a directamente a mejorar este problema de control de gestión.

Así, si se considera en esquema de incentivos de DAF se puede observar que los premios considerados en el rango 1 y 2 tienen relación con los instrumentos definidos a lo largo del presente informe de grado. Las primera cuatro variables están incluidas en el tablero de control desplegado

desde el CMI de la UEN, por lo que se encuentran alienados los premios con los objetivos; las siguientes 3 variables están incluidas en el proceso de calificaciones, al mismo tiempo que tiene relación con los valores institucionales y los códigos de conducta descritos en los capítulos anteriores; y por finalmente, las ultimas 2 variables colectivas buscan motivar un comportamiento de grupo que establezca condiciones mínimas de esfuerzo para toda la institución.

De esta forma, los esquemas de incentivos de DAF y DIDECO permiten resolver el problema de control de gestión presente en la UEN, pues los incentivos propuestos apuntan a la consecución de los objetivos estratégicos.

Finalmente, a pesar de que los esquemas de incentivos propuestos se hacen cargo de los aspectos negativos que los esquemas actuales producen, ayudan a aumentar la motivación de los directivos y contribuyen a superar los problemas de control de gestión que justifican el presente proyecto de grado, es necesario realizar un análisis crítico de potenciales problemas que pudiesen existir a futuro.

Así, a simple vista puede parecer que ambos esquemas de incentivos contienen demasiados indicadores, lo que puede resultar más engorroso que las variables consideradas en el PMG y el proceso de calificaciones actual, pero en realidad no es así. Los esquemas de incentivos propuestos para cada director consideran indicadores de desempeño individuales y colectivos, siendo los primeros los más relevantes para evaluar el despliegue estratégico de la UEN y el control operativo de cada dirección, lo que implica que su cumplimiento resulta clave para alinear a las personas con la estrategia. De esta forma, la concentración operativa de cada director debe estar centrada en cuatro indicadores individuales presentes en cada esquema, manteniendo un cumplimiento positivo en los indicadores colectivos.

Otro aspecto para tener en consideración es que, ya que los esquemas de incentivos propuestos consideran un cumplimiento *all in*, existe el riesgo permanente de que el incumplimiento de alguna variable pueda producir que los

directivos abandonen o no apoyen el modelo de evaluación y premios propuesto. Para ello se propone que las metas evaluadas en el rango 1 de premio sean consensuadas con los equipos directivos, las asociaciones de funcionarios y otros *stakeholders* del interior de la UEN, de modo que las metas propuestas sean factibles de ser conseguidas y realmente aporten a la consecución de los objetivos estratégicos.

Por último, para hacer frente a los incumplimientos que pudiesen existir en la meta propuestas, ante el efecto de variables no controlables que pudieses cambiar al foco de las iniciativas estratégicas y operativas de la UEN, es importante mencionar que se propone la creación de un comité de apelación conformado por miembros del consejo municipal y los directivos, de modo de definir claramente rangos de tolerancia al incumplimiento, a través de la presentación de justificaciones con merito suficiente para modificar los rangos definidos, pero sugiriendo siempre que estos solo consideren el premio de rango 1 para cada esquema de premios propuesto.

Con todo lo anterior, los esquemas de incentivos propuestos para DAF y DIDECO contribuyen a alinear a los directores con la estrategia de la UEN.

6. CONCLUSIONES

Después de describir el desarrollo de la propuesta de sistema de control de gestión para la UEN de la Municipalidad de San Clemente, en este último capítulo se presentaron las conclusiones del presente proyecto de grado.

En primer término, el objetivo general del proyecto de grado es proponer un sistema de control de gestión que permita integrar la planificación estratégica con las operaciones de las distintas unidades y sus funcionarios, lo fue desarrollado de manera exitosa en los capítulos anteriormente descritos. El sistema de control de gestión propuesto para la UEN se encarga de la integración de la estrategia y las actividades operativas, a través de aplicación de herramientas que permiten definir y traducir la estrategia en objetivos medibles; determinar el desempeño global de la institución y el aporte de las unidades que la integran; determinar los desempeños clave a evaluar y su cumplimiento; y definiendo las compensaciones e incentivos necesarios para influenciar el comportamiento de los funcionarios y funcionarias.

Del mismo modo, en el presente proyecto de grado se alcanzaron los objetivos específicos propuesto inicialmente, de la siguiente forma:

- a) Se realizó una corrección de las declaraciones estratégicas existentes en la UEN, de modo simplificar su comunicación dentro de las unidades funcionales de la organización, al mismo tiempo que sirvieron de insumo para definir los objetivos centrales de la estrategia y la propuesta de valor.
- b) Se analizó el entorno externo e interno de la UEN, permitiendo definir el posicionamiento estratégico frente a los principales desafíos futuros, los que fueron integrados a la estrategia general y los objetivos estratégicos definidos.
- c) Se determino la propuesta de valor de la UEN, a través de la aplicación del modelo Canvas, y al mismo tiempo se optimizó el modelo de negocios de la organización, a través del análisis de los elementos más relevantes en la captura y creación de valor.

- d) Se presentaron los objetivos estratégicos de la UEN a través del mapa estratégico, el cual contribuye a mejorar la comunicación de la estrategia, permitió aclarar la relación causa-efecto de cada uno y tradujo la estrategia en pilares que establecen prioridad respecto a lo que se debe hacer para alcanzar la misión corporativa.
- e) Se estableció un CMI como herramienta para monitorear el cumplimiento de los objetivos planteados, la medición respecto a su consecución y el impacto que las iniciativas estratégicas tiene sobre ellos.
- f) Se utilizaron tableros de control en 2 de las unidades funciones, una unidad de negocio y otra de soporte, de manera de desplegar las estrategias horizontal y verticalmente en toda la organización. Estos tableros de control resultaron claves para determinar los desempeños de los directivos de DAF y DIDECO.
- g) Y finalmente se desarrolló un esquema de incentivos que orienta el comportamiento de los directivos claves a la consecución de los objetivos operativos, a su vez alineados con el cumplimiento de la estrategia corporativa.

En segundo término, el sistema de control de gestión propuesto tiene como principal aporte la resolución de los problemas de control que existían en la UEN, tal como se muestra en la Tabla 24. El mapa estratégico, el CMI, los tableros de control y los esquemas de incentivos propuestos en los capítulos anteriores, se encargan directamente de los problemas presentes en la UEN, tal como se justificó en cada caso, asegurando que cada uno de ellos cuente con algún análisis que apunte en su resolución.

Así, las cuatro herramientas contribuyen a resolver la dificultad que la UEN tiene para alcanzar los objetivos estratégicos (PG1), pues, el mapa se encarga principalmente de definir las relaciones causa-efecto que traducen la estrategia y permiten comunicarla de manera eficaz en toda la organización; el CMI permite el monitoreo de los objetivos y asegurar su consecución, los tableros de control despliegan los objetivos en las unidades operaciones, además de determinar una

metodología que centra el control en las tareas operativas específicas de cada unidad; y los esquemas de incentivos orienta el comportamiento de los directivos de las unidades definidas hacia lo que resulta importante para la organización. Adicionalmente, el CMI se presenta como una herramienta para medir el desempeño global de la UEN, lo que permite superar el problema de control PG2 y el esquema de incentivos permite alinear los objetivos con los incentivos que reciben los funcionarios (PG3). Finalmente, el CMI y los tableros de control de gestión propuestos para cada unidad funcional, permiten enfrentar los problemas de control PG4 y PG5 respectivamente, pues ambas herramientas consideran las actividades que ambas unidades realizan, fortaleciendo la coordinación de las unidades de negocio y de soporte; y ambas herramientas contribuyen a mejorar el control y eficacia operacional de las unidades.

Considerando lo anterior, el principal aporte que el presente proyecto de grado hace a la institución es la presentación de un modelo de control que permite optimizar la gestión interna del municipio, a través de una metodología que define la estrategia comunal, establece objetivos e indicadores que determinan su correcta consecución y establece un parámetro objetivo de medición del desempeño, a nivel de direcciones y funcionarios, lo que orienta el comportamiento y los resultados hacia el cumplimiento de la propuesta de valor y de la consecución del propósito institucional.

En tercer termino, es importante mencionar las limitaciones del presente proyecto de grado. Así, su principal limitación es que las propuestas entregadas no siempre obedecían a la normativa vigente, como el caso de la propuesta de incentivos presentada, por lo que su aplicación no será factible sin la modificación de la normativa que rige a las instituciones públicas, especialmente la LOCM; también, el sistema de gestión propuesto no considera la burocracia interna y la gran cantidad de procesos manuales que la UEN ejecutaba, los que afectan directamente a la captura de información y obtención de los KPI's presentados; por último, el sistema de control de gestión no abordó el liderazgo y la cultura

interna, tan necesarios para impulsar el cambio organizacional y enfrentar el atributo de amabilidad, tal como se describió durante el desarrollo del proyecto.

Finalmente, para que el sistema de control propuesto se pueda materializar, es necesario considerar algunos aspectos que contribuyan a su correcta implementación.

En primer lugar, es necesario contar con el compromiso de las autoridades de la Municipalidad y los directivos de todas las áreas, de manera de iniciar un plan de comunicación correctamente liderado que posicione al sistema de gestión propuesto en todas las unidades que las componen, con especial énfasis en las unidades de negocio y soporte que se encargan de crear y capturar valor social. Las declaraciones estratégicas y objetivos propuestos para la UEN deben estar siempre considerados en toda la discusión y elaboración de herramientas de gestión formal y, en ese contexto, el liderazgo de la autoridad y los directivos resultará vital para su correcta difusión.

En segundo lugar, es necesario iniciar un proceso de modernización tecnológica y de actualización del capital humano, que permita reducir las tareas repetitivas y manuales, remplazándolas por actividades dinámicas que, además permitan recoger datos para seguimiento y mejora continua. Justamente, la presencia de tareas manuales dificulta la implementación completa del sistema de control de gestión, sobre todo en el seguimiento de los indicadores operativos considerados en el CMI y los tableros de control, por lo que es altamente recomendable que la implementación deba considerar una fuerte gestión de cambio de parte de los líderes políticos y administrativos de la institución, donde el compromiso de la mejora continua sea más relevante que las inmediatas de las medidas de corto plazo.

En tercer lugar, se debe fortalecer la gestión por objetivos y la generación de información que favorezcan la toma de decisiones basada en datos concretos, dejando de lado las alternativas que consideren una mirada parcial de corto plazo respecto a los problemas de la comunidad. Esta mirada basada en los datos

permitirá orientar las decisiones a resolver los problemas de la comunidad desde la causa raíz, al mismo tiempo que representan una base objetiva que permite determinar la evaluación del desempeño global de las unidades funcionales, los funcionarios y el impacto que los distintos proyectos y programas que ejecuta la institución tienen sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

En cuarto lugar, se debe considerar que el esquema de incentivos propuesto en el presente proyecto solo tiene fines pedagógicos, por lo que su implementación no puede aplicarse de la forma antes detallada, pues no es compatible con la actual normativa que rige a las municipalidades. Sin perjuicio de lo anterior, es posible considerar un cambio en la normativa para poder aplicar un modelo como el propuesto, considerando el efecto positivo que este tendría sobre el desempeño de los directivos de la institución, o bien, se debe considerar la modificación de los reglamentos internos que determinan la configuración del PMG institucional, de manera que considere algunos resultados objetivos definidos en el presente proyecto, favoreciendo el alineamiento institucional y el mayor desempeño y esfuerzo de los funcionarios.

Y, en quinto lugar, es necesario adoptar un proceso de revisión periódico de los resultados obtenidos a nivel institucional y de cada dirección, de manera de mantener el alineamiento de las unidades respecto a los objetivos definidos en los instrumentos de control propuestos. Las reuniones de revisión y análisis de la estrategia deben ser al menos dos veces al año, con el objetivo de detectar a tiempo eventuales cambios del ambiente competitivo y el entorno, así como problemas de implementación de esta.

En conclusión, el sistema de control de gestión propuesto en el presente proyecto de grado cumple con los objetivos definidos en los capítulos iniciales y se hace cargo de los problemas de control de gestión que existen en la UEN, por lo que su implementación supone un cambio estructural que contribuye a mejorar la performance de la institución y pone en el centro de la gestión el propósito central de su existencia, es decir contribuir al desarrollo social, económico y cultural de toda la comunidad local.

7. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

AMUCH. (2021). *Propuesta Constitucional para una nueva Institucionalidad Municipal*. <https://amuch.cl/propuesta-constitucional-amuch/>

Anthony, R., y Govindarajan, V. (2008). *Sistemas de control de gestión*. McGraw-Hill Interamericana. México.

Banco Mundial. (2020). *Chile Panorama general* [Recuperado el 01 de abril de 2021]. World Bank. <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>

BBVA. (2020). Identidad digital, “machine learning” y criptografía avanzada: Los cambios tecnológicos de la era post COVID-19 [Recuperado el 13 de octubre de 2020]. *BBVA NOTICIAS*. <https://www.bbva.com/es/identidad-digital-machine-learning-y-criptografia-avanzada-los-cambios-tecnologicos-de-la-era-post-covid-19/>

BCN Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). *Reportes Estadísticos 2021 de San Clemente Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2021&idcom=7109

Caprile, A. (2017). Indicadores Clave de Desempeño (KPI): Buenas prácticas para su diseño. *Revista Contabilidad y Sistemas, Volumen X*. https://www.contabilidadysistemas.cl/pdf/revcys_10.pdf

Centro de Políticas Públicas UC. (2016a). *Estudio de identificación de los estándares básicos de calidad de servicios Municipales Garantizados*.

SUBDERE.

https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/identificacion_de_los_estandares_basicos_de_calidad_-_servicios_municipales_garantizados_1.pdf

Centro de Políticas Públicas UC. (2016b). *Informe de Resultados Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios*. UC-BCI. <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/informe-de-resultados-encuesta-nacional-de-percepciones-ciudadanas-sobre-municipios/>

Chan Kim, W., y Mauborgne, R. (2005). *La estrategia del océano azul*. Grupo Editorial Norma. Colombia.

CNN Chile. (2020). *FMI prevé que crisis económica mundial sería menos fuerte debido a China* [Recuperado el 14 de octubre de 2020]. CNN Chile. https://www.cnnchile.com/economia/fmi-crisis-economica-mundial-menos-fuerte-china_20201013/

Dazarola, G. (2018). Marco Jurídico de las Municipalidades. *Asesoría Técnica Parlamentaria*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf

Electricidad. (2020). La ruta de la carbono neutralidad [Recuperado el 14 de octubre de 2020]. *Revista Electricidad*. <https://www.revistaei.cl/reportajes/la-ruta-de-la-carbono-neutralidad/>

Franco, H. (2020). *Nuevas tendencias en la atención al cliente para 2022* [Recuperado el 14 de octubre de 2020]. Inbenta.

<https://www.inbenta.com/es/blog/las-9-tendencias-clave-para-la-atencion-al-cliente-en-2022/>

Gispert, B. (2020). *Los cambios tecnológicos que llegarán por el coronavirus* [Recuperado el 14 de octubre de 2020]. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/economia/20200509/481021231790/cambios-tecnologicos-llegaran-coronavirus.html>

Instituto Chileno de Estudios Municipales. (2020). *Índice de Desarrollo Comunal. Chile 2020*. Universidad Autónoma de Chile. https://repositorio.uautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/6742/V11_digital_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Johnson, G., Scholes, K., Whittington, R., Blanco Mazagatos, V., y Moreno López, Y. (2011). *Dirección estratégica*. Pearson Prentice Hall. España.

Kaplan, R., y Norton, D. (2000). *El cuadro de mando integral*. Gestión 2000. España.

Kaplan, R., y Norton, D. (2004). *Mapas Estratégicos: Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Gestión 2000. España.

Kaplan, R., y Norton, D. (2012). *The Execution Premium: Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*. Ediciones Deusto. Argentina.

La prensa online. (2020). *El Maule es la cuarta región con mayor crecimiento en presupuesto para el 2021* [Recuperado 13 de octubre de 2020]. Diario La Prensa.

<https://new.diariolaprensa.cl/index.php/2020/10/01/el-maule-es-la-cuarta-region-con-mayor-crecimiento-en-presupuesto-para-el-2021/>

Municipalidad de San Clemente. (2020). *Estado de avance del ejercicio programático presupuestario—Segundo trimestre 2020*. Municipalidad de San Clemente.

Niven, P. (2003). *El cuadro de mando integral paso a paso: Maximizar los resultados*. Gestión 2000. España.

Niven, P. (2008). *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. John Wiley & Sons, Inc. United States of America.

Osterwalder, A. y Pigneur, Y. (2013). *Generación de modelos de negocio: Un manual para visionarios, revolucionarios y retadores*. Deusto. España.

Ouchi, W. (1979). A Conceptual Framework for Design of Organisational Control Mechanism. *Management Science*, 25, 833–848.
<https://doi.org/10.1287/mnsc.25.9.833>

Porter, M. E. (1987). *Ventaja competitiva: Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. <http://bibliografias.uchile.cl/1613>

Robbins, S., y Judge, T. (2017). *Comportamiento Organizacional*. Pearson Educación de México S.A. México.

Sanhueza, T. (2020). *Propuesta de un sistema de control de gestión para Latam Travel*. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/179244>

- Santander Trade. (2021). *Chile: Política y economía* [Recuperado el 20 de marzo de 2021]. Santander Trade. <https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/chile/politica-y-economia>
- Sanz, A. (2020). *El coronavirus y el futuro del planeta* [Recuperado el 14 de octubre de 2020]. National Geographic España. https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/coronavirus-y-futuro-planeta_15406
- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo: Una visión dinámica*. Plaza y Janes Editores S.A. España.
- Simons, R. (1998). *Palancas de control: Cómo usan los gerentes sistemas novedosos de control para conducir la renovación estratégica*. Temas Grupo Editorial. <http://bibliografias.uchile.cl/1614>
- SUBDERE. (1999). *Sistema nacional de indicadores municipales sinim*. Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- Thompson, A. A., Strickland, A. J., Gamble, J. E., Janes, A., Sutton, C., y Peteraf, M. A. (2018). *Administración estratégica: Teoría y casos*. McGraw-Hill Education. México.
- Valenzuela, M., y Toro, S. (2020). Chile en el punto de quiebre: La nueva organización ciudadana en momentos de ruptura con el Estado [Recuperado el 13 de octubre de 2020]. *CIPER Chile*.

<https://www.ciperchile.cl/2020/03/20/chile-en-el-punto-de-quiebre-la-nueva-organizacion-ciudadana-en-momentos-de-ruptura-con-el-estado/>

ANEXOS

Anexo 1: Análisis presupuestario de la UEN

En el siguiente anexo, se revisó en detalle el presupuesto de la UEN, considerando la información presentada en el Estado de avance del ejercicio programático presupuestario - Segundo trimestre 2020 (Municipalidad de San Clemente, 2020).

Ingresos Presupuestarios

El presupuesto de ingresos estimado para el año 2020 fue de M\$ 12.343.240, con un real devengado a junio 2020 del 38,45%. Sin embargo, fue preciso señalar que el comportamiento real de los ingresos al término del segundo semestre fue de 50,44%, debido a que el presupuesto vigente de saldo inicial de caja no se considera para efectos del análisis del avance programático, sino que, es un excedente de libre disposición proveniente de ejercicios anteriores.

Tal como se muestra en la Tabla 43, las actividades que tenían mayor porcentaje de incidencia sobre las actividades de La Municipalidad eran los Tributos Sobre el Uso de Bienes y la Realización de Actividades, que comprendía la gestión de patentes comerciales y tasas por derechos, permiso y licencias, y la participación en el impuesto territorial, representando un 30,96% de los ingresos percibidos a junio de 2020, y los Otros Ingresos Corrientes, que comprendía la recuperación y reembolso de licencias médicas, la participación en el Fondo Común Municipal, los fondos de terceros y otros, representado el 56,21 de los ingresos percibidos a junio de 2020.

El total de ingresos percibidos al segundo trimestre de 202 alcanzó los M\$ 4.746.505, M\$ 588.633 menos respecto a igual periodo del año 2019 (-11,03%), los que ascendieron en esa fecha a M\$ 5.355.138.

Tabla 43: Estado de Avance de Ingresos Municipales Percibidos al 2° Trimestre
año 2020

Subtítulo	Denominación	Ppto. vigente M\$	Ppto. real M\$	Avance %
03	Tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades	2.630.770	1.469.591	55,86%
05	Transferencias corrientes	217.500	232.278	106,79%
06	Rentas de la propiedad	147.000	73.338	49,89%
07	Ingresos de operación		-	0,00%
08	Otros ingresos corrientes	5.782.698	2.668.047	46,14%
10	Venta de activos no financieros	-	-	0,00%
11	Venta de activos financieros	-	-	0,00%
12	Recuperación de préstamos	15.555	3.740	24,04%
13	Transferencias para gastos de capital	616.455	299.511	48,59%
14	Endeudamiento	-	-	0,00%
15	Saldo inicial de caja	2.933.262	-	0,00%
	TOTAL INGRESOS \$	12.343.240	4.746.505	38,45%

Fuente: Estado de avance del ejercicio programático presupuestario II TRI 2020.

Como se observa en la Tabla 44, la disminución en los ingresos afecto principalmente las cuentas de Tributos sobre el Uso de Bienes y Realización de Actividades, las Rentas de la Propiedad, Otros Ingresos Corrientes (que comprende la participación de Fondo Común Municipal) y la venta de activos financieros.

Un aspecto que se debe considerar respecto a los ingresos de La Municipalidad es el grado de dependencia que tenía respecto al Fondo Común Municipal, la que al 30/06/2020 alcanzaba el 58% del total del presupuesto de ingresos.

El ingreso del Fondo Común Municipal estaba integrado por los Derechos de Aseo e Impuesto Territorial, por la Participación en Impuesto Territorial y por la Participación del Fondo Común Municipal.

Tabla 44: Comparación de Ingresos Municipales Percibidos entre 2019-2020

Subtítulo	Denominación	Ingreso Percibido II Trim. 2019 M\$	Ingreso Percibido II Trim. 2020 M\$	Variación %
03	Tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades	1.599.497	1.469.591	-8,12%
05	Transferencias corrientes	77.768	232.278	198,68%
06	Rentas de la propiedad	79.910	73.338	-8,22%
07	Ingresos de operación	-	-	0,00%
08	Otros ingresos corrientes	2.772.953	2.668.047	-3,78%
10	Venta de activos no financieros	-	-	0,00%
11	Venta de activos financieros	500.000	-	-100,00%
12	Recuperación de préstamos	2.875	3.740	30,09%
13	Transferencias para gastos de capital	302.135	299.511	-0,87%
14	Endeudamiento	-	-	0,00%
15	Saldo inicial de caja	-	-	0,00%
	Total Ingresos \$	5.335.138	4.746.505	-11,03%

Fuente: Estado de avance del ejercicio programático presupuestario II TRI 2020.

El grado de dependencia del Fondo Común Municipal, ha fluctuado desde 2016 entre un 52,9% y un 58%, tal como se indica en la Tabla 45. Este grado de dependencia era un aspecto clave al considerar cualquier proyección presupuestaria de La Municipalidad.

Tabla 45: Dependencia del Fondo Común Municipal 2016 al 2020

Fuente de ingresos	2016	2017	2018	2019	2020
% Ingresos FCM	56%	53%	55%	53%	58%
% Otros Ingresos	44%	47%	45%	47%	42%
% Total Ingresos	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Estado de avance del ejercicio programático presupuestario II TRI 2020.

Gastos Presupuestarios

En la Tabla 46 se observa el comportamiento de los gastos al segundo trimestre de 2020, el cual alcanzó la suma de M\$ 6.0002.930 lo que representa un avance de ejecución del 48,63%, considerando que lo esperado al mismo periodo era un 50%.

Tabla 46: Estado de Avance de Gastos Municipales Devengados al 2° Trimestre
año 2020

Subtítulo	Denominación	Ppto. vigente M\$	Ppto. Real M\$	Avance %
21	Gastos en personal	3.690.601	1.539.904	41,73%
22	Bienes y servicios de consumo	4.144.578	1.756.625	42,38%
23	Prestaciones de seguridad social	210	-	0,00%
24	Transferencias corrientes	2.606.150	1.919.481	73,65%
25	Íntegros al fisco	-	-	0,00%
26	Otros gastos corrientes	177.454	114.341	64,43%
29	Adquisiciones de activos no financieros	126.171	42.335	33,55%
31	Iniciativas de inversión	1.224.691	256.858	20,97%
33	Transferencias de capital	-	-	0,00%
34	Servicio de la deuda	373.386	373.386	100,00%
	Total Ingresos \$	12.343.241	6.002.930	48,63%

Fuente: Estado de avance del ejercicio programático presupuestario II TRI 2020

Respecto a los gastos pagados, los subtítulos que tenían mayor porcentaje de incidencia son los Gastos en Personal, que comprendían al personal de planta, a contrata, a honorarios y sus obligaciones legales representando el 25,65% de gastos pagados a junio de 2020, los Bienes y Servicios de Consumo, que comprendían alimentos y bebidas, textiles, vestuario y calzado, combustible y lubricantes, materiales de uso o consumo, servicios básicos, mantenimiento y reparaciones, publicidad y difusión, servicios generales, arriendos, servicios financieros y de seguros, servicios técnicos y profesionales, y otros gastos en bienes y servicios de consumo representando el 29,26% de los gastos pagados a junio de 2002, y las Transferencias Corrientes, que comprendían los gastos correspondientes a donaciones u otras transferencias corrientes que no representan la contraprestación de bienes o servicios. Incluye aportes de carácter institucional y otros para financiar gastos corrientes de instituciones públicas y del sector externo, representando el 31,98% de los gastos pagados a junio 2020. En este gasto destacaba la transferencia de fondos para el departamento de Salud comunal, producto del aumento de gastos destinados a enfrentar la crisis sanitaria producida por el Covid-19.

Ahora bien, La Municipalidad determinó a través del decreto N° 885 de 2009, modificar la presentación de los estados presupuestarios internos de manera de ilustrar el nivel de incidencia que tiene cada Área de Gestión en el gasto municipal. Estas áreas de gestión se clasificaban según el destino de los gastos y no solo considerando la cuenta contable determinada por la Contraloría General de la República. Las áreas de gestión interna que se determinaron eran:

- a) Gestión Interna: comprendía todo el gasto relativo a la operación y funcionamiento de La Municipalidad, incluida las adquisiciones de activos no financieros y las iniciativas de inversión requeridas para su operación y funcionamiento. Además, se incluían las transferencias hacia el Fondo Común Municipal y otras a que está obligada la entidad, como los aportes destinados a cubrir la operación de los servicios traspasados a su gestión de Salud y Educación.
- b) Servicios a la Comunidad: comprendían todos los gastos relacionados con el funcionamiento y la mantención de los bienes y servicios directamente vinculados con la administración de bienes nacionales de uso público, de cargo del municipio.
- c) Actividades Municipales: comprendían los gastos en bienes y servicios que, incluidos dentro de la función municipal, se efectúan con motivo de la celebración y/o realización de festividades, aniversarios, inauguraciones y similares que el municipio defina como interés común en el ámbito local.
- d) Programas Sociales: comprendían todo el gasto ocasionado por el desarrollo de acciones realizadas directamente por La Municipalidad con el objeto de mejorar las condiciones materiales de vida y el bienestar social de los habitantes de la comuna. Incluye las subvenciones que, con igual finalidad, acuerde entregar a entidades públicas y/o privadas, como también las iniciativas que resuelva llevar a cabo en fomento productivo y desarrollo económico local.

- e) Programas Recreacionales: comprendían todo gastos vinculado con las actividades y/o iniciativas ejecutadas directamente por La Municipalidad, con la finalidad de fomentar las disciplinas deportivas, de recreación, turismo y entretenimiento de la comunidad local. Incluye las subvenciones a entidades públicas o privadas que otorguen igual propósito.
- f) Programas Culturales: comprendían todo gastos relacionado con el desarrollo de iniciativas que ejecute directamente La Municipalidad, orientadas al fomento y difusión de la cultura y de las artes entre los habitantes de la comuna. Incluye las subvenciones a entidades públicas o privadas que otorguen igual propósito.

Como se indica en la Tabla 47, el 86,85% de los gastos devengados al segundo trimestre de 2020 se destinaron a tres áreas de gestión: Gestión interna (55,58%), Servicios a la comunidad (18,70%) y Programas sociales (12,58%). Todo lo anterior, producto de la situación sanitaria que vivía la comuna y el país.

Tabla 47: Presupuesto Ejecutado a junio 2020 según su Área de Gestión

Área de Gestión	Ppto. Vigente M\$	Ppto. Real M\$	Avance %
1. Gestión interna	6.668.037	3.336.310	50,03%
2. Servicios a la comunidad	3.322.229	1.122.347	33,78%
3. Actividades municipales	147.062	42.910	29,18%
4. Programas sociales	1.283.334	754.981	58,83%
5. Programas deportivos	505.622	430.178	85,08%
6. Programas culturales	416.957	316.204	75,84%
Total Ingresos \$	12.343.241	6.002.930	48,63%

Fuente: Estado de avance del ejercicio programático presupuestario II TRI 2020

Resultado Operacional II Trimestre 2020

Si se consideraba el ejercicio presupuestario de La Municipalidad en términos operativos y con fecha de corte al 30 de junio de 2020, se podía evidenciar que los ingresos del periodo y los gastos devengados, indicados en la Figura 34, dan como resultado un déficit de M\$ 1.256.425.

Figura 34: Gráfico de Ingresos y Gastos efectivos a junio 2020



Fuente: Estado de avance del ejercicio programático presupuestario II TRI 2020

Sin embargo, este déficit se cubre con el Saldo Inicial de Caja, ya que este último correspondía a las disponibilidades netas en cuentas corrientes y efectivos de los organismos públicos, además de fondos anticipados y no rendidos.

Con esta consideración, se podía indicar que el presupuesto de La Municipalidad al 30 de junio de 2020 era de M\$ 1.676.837.

Si bien, La Municipalidad contaba con saldo inicial de caja para enfrentar nuevas inversiones a futuro, resultaba importante aumentar los ingresos propios para disminuir su dependencia del fondo común municipal y superar el déficit operativo, antes de agotar todo su saldo disponible.

Anexo 2: Encuesta de Satisfacción Usuaría Municipal

Estimado Ciudadano, queremos solicitar su colaboración para responder la siguiente encuesta acerca de su experiencia con la Municipalidad de San Clemente. La encuesta no tomara más de 10 minutos de su tiempo.

La información que Ud. nos proporcione será muy útil para mejorar el servicio municipal. Dicha información es totalmente confidencial y será utilizada para cálculos estadísticos, sin que quede registrado ni su nombre ni correo electrónico.

1- ¿Cuántas veces se ha contactado usted con la I. Municipalidad de San Clemente para realizar trámites y solicitudes de información?

- Una vez Dos veces Entre 3 y 5 veces Más de 5 veces

2- Respecto a los canales de comunicación a través de los cuales usted ha realizado solicitudes al municipio ¿Qué nota, del 1 al 7, le pondría usted a los siguientes medios?

- | | | | | | | | |
|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| - Correo Electrónico | <input type="radio"/> 1 | <input type="radio"/> 2 | <input type="radio"/> 3 | <input type="radio"/> 4 | <input type="radio"/> 5 | <input type="radio"/> 6 | <input type="radio"/> 7 |
| - Concurrió Personalmente | <input type="radio"/> 1 | <input type="radio"/> 2 | <input type="radio"/> 3 | <input type="radio"/> 4 | <input type="radio"/> 5 | <input type="radio"/> 6 | <input type="radio"/> 7 |
| - Correo y/o cartas | <input type="radio"/> 1 | <input type="radio"/> 2 | <input type="radio"/> 3 | <input type="radio"/> 4 | <input type="radio"/> 5 | <input type="radio"/> 6 | <input type="radio"/> 7 |
| - D-Sitio Web | <input type="radio"/> 1 | <input type="radio"/> 2 | <input type="radio"/> 3 | <input type="radio"/> 4 | <input type="radio"/> 5 | <input type="radio"/> 6 | <input type="radio"/> 7 |
| - Servicio en terreno | <input type="radio"/> 1 | <input type="radio"/> 2 | <input type="radio"/> 3 | <input type="radio"/> 4 | <input type="radio"/> 5 | <input type="radio"/> 6 | <input type="radio"/> 7 |
| - Otros_____ | <input type="radio"/> 1 | <input type="radio"/> 2 | <input type="radio"/> 3 | <input type="radio"/> 4 | <input type="radio"/> 5 | <input type="radio"/> 6 | <input type="radio"/> 7 |

3- Indique la dirección a la cual le solicito información o servicios:

Elija un elemento.

4- Pensando en su última solicitud de información, ¿Qué nota le pondría usted a la respuesta entregada por parte del municipio?

- 1 2 3 4 5 6 7

5- Si su respuesta fue inferior a 5 ¿Porque razón puso esta nota?

- La información fue denegada
- La información entregada no corresponde a la solicitada
- La respuesta estaba incompleta
- No confía en la información entregada
- La información fue entregada en un medio diferente al solicitado
- Otra

Especifique aquí en caso de responder Otra: _____

6- Indique la razón señalada por el municipio, para no entregar la información

- Por afectar la seguridad nacional
- Por afectar el debido cumplimiento de las funciones institucionales
- Por afectar el interés nacional
- No se encuentra la información
- La información no existe
- La información solicitada está en poder de otro organismo
- Por posesión de un tercero
- No se dan razones

Otra

Especifique aquí en caso de responder Otra: _____

7- En términos generales, indique en una escala de 1 a 7, que tan conforme quedo con los siguientes aspectos del servicio de la Municipalidad de San Clemente

a) Correspondencia de la respuesta a su solicitud:

1 2 3 4 5 6 7

b) Claridad de la Información entregada:

1 2 3 4 5 6 7

c) Tiempo de respuesta total:

1 2 3 4 5 6 7

d) Amabilidad en la atención:

1 2 3 4 5 6 7

e) Presencia en terreno de los servicios:

1 2 3 4 5 6 7

8- ¿Que sugerencia haría usted para mejorar la manera en que se entrega la información solicitada a los ciudadanos?

9- Pensando en el futuro, si fuera necesario, ¿Cuan probable es que usted vuelva a recurrir a la Municipalidad de San Clemente para solicitar sus servicios?

Muy probable Probable No recurriría de nuevo

10- ¿Cuan probable es que usted recomiende los servicios otorgados por la Municipalidad de San Clemente a otras personas?

- Muy probable Probable No recurriría de nuevo

11- Pensando en su experiencia, ¿Qué sugerencias haría usted para mejorar el servicio entregado por la Municipalidad de San Clemente?

Datos de Caracterización

a) Sexo: Prefiere no especificar

b) Edad: _____

c) Actividad Principal:

Empleador con personas a su cargo

Empleado sector público

Empleado sector privado

Trabajador Independiente

Cesante

Jubilado o pensionado

Dueño(a) de casa

Estudiante

Otra

Especifique aquí en caso de responder Otra: _____

d) Nivel de estudios

Educación Básica incompleta

Educación Básica completa

Educación Media científica humanista- técnico/profesional incompleta

- Educación Media científica humanista- técnico/profesional completa
- Educación técnico-superior incompleta
- Educación técnico-superior completa
- Educación universitaria incompleta
- Educación universitaria completa
- Magíster o Doctorado
- Sin Educación
- No sabe

¡Muchas gracias por su colaboración!