

# Caracterización de los programas de mejoramiento de la gestión municipal en Chile: Un estudio de caso en municipios de Biobío, Ñuble y Araucanía 2023-2024

## Characterization of Municipal Management Improvement Programs in Chile: A Case Study in municipalities of Biobío, Ñuble and Araucanía 2023-2024

Jaime Contreras<sup>1</sup> 

Carlos Umaña Mardones<sup>2</sup> 

Martina Corrales<sup>3</sup> 

Recibido: 13/07/2025

Aceptado: 09/09/2025

DOI: 10.32457/riem1.3191

### Resumen

El estudio examina la gestión por resultados mediante los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) en 72 municipios de las regiones de Biobío, Ñuble y Araucanía (2023-2024). Con 137 documentos revisados, se evaluó la coherencia, la estructura y la alineación de los objetivos e indicadores con la planificación estratégica. Se evidenciaron marcadas disparidades: solo el 26 % de las comunas mostró una alineación plena y apenas el 11 % de los indicadores midió avances graduales. Predominó la baja calidad de los indicadores, lo que limita un monitoreo y evaluación efectivos. Aunque los PMG fortalecen la rendición de cuentas, su impacto es desigual por brechas estructurales y de recursos. Se recomienda adaptar indicadores y criterios a las realidades locales, promoviendo una gestión más eficiente, equitativa y responsable para así impulsar resultados sostenibles y medibles.

**Palabras claves:** programa de mejoramiento de la gestión, PMG, gestión por resultados, municipios

1 Universidad de Concepción. Correo: jcontreras@udec.cl.

2 Universidad de Concepción. Correo: cumana@udec.cl.

3 Universidad de Concepción. Correo: macorrales2021@udec.cl.

## Abstract

The study examines Results-Based Management through Management Improvement Programs in 72 municipalities in Biobío, Ñuble, and Araucanía (2023-2024). With 137 documents reviewed, consistency, structure, and alignment of objectives and indicators with strategic planning were evaluated. Marked disparities were evident: only 26 % of municipalities showed full alignment, and only 11 % of indicators measure gradual progress. Low-quality indicators predominated, limiting effective monitoring and evaluation. Although PMGs strengthen accountability, their impact is uneven due to structural and resource gaps. It is recommended that indicators and criteria be adapted to local realities, promoting more efficient, equitable, and accountable management to drive sustainable and measurable results.

**Keywords:** management improvement program, PMG, results-based management, municipalities

## 1. Introducción

En Chile, los programas de mejoramiento de la gestión comenzaron en 1998 con la promulgación de la ley N° 19.553 de modernización que introdujo incentivos monetarios y beneficios para trabajadores del sector público conforme al cumplimiento de metas anuales de gestión. Desde su implementación, este marco normativo ha tenido cinco modificaciones y fue la primera iniciativa en ofrecer incentivos monetarios a funcionarios públicos.

La ley, enviada en octubre de 1997 por el entonces presidente Eduardo Frei, fue el resultado de un acuerdo con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), tras movilizaciones por mejoras salariales ausentes durante la dictadura. Estableció un incremento salarial base del 15 % y un 15,6 % variable según el cumplimiento de metas. La norma incluyó a funcionarios del Decreto Ley 249 de 1974, pero excluyó a las Fuerzas Armadas, al Servicio Nacional de Aduanas, al Consejo de Defensa del Estado y a los funcionarios municipales.

El programa de mejoramiento de la gestión consta de dos componentes: base y variable. Este último, a su vez, se subdivide en un componente institucional y en otro colectivo (artículos 6 y 7 de la ley). Desde 2010, los topes de incremento salarial son de un 15 % para el componente base, y de un 7,6 % para el institucional y 8 % para el colectivo. Para ambos subcomponentes, el 90-100 % de cumplimiento de metas otorga el incremento total; entre 75-89 % sólo la mitad, y bajo 75 % ningún ajuste. Estos incrementos se devengan mensualmente y se pagan trimestralmente, pudiendo conformar un bono de hasta 91,8 % del sueldo imponible. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda define y, junto a un Comité Triministerial, aprueba anualmente las metas institucionales. En el ámbito colectivo, jefaturas y equipos proponen objetivos que son validados por directores nacionales o subsecretarios, con participación de los gremios.

**Tabla 1.** Evolución componentes incentivos a las remuneraciones

Componente	Ley 19.553	Ley 19.882			Ley N° 20.212		
	1998-2001	2002	2003	2004	2008	2009	2010-actual
Base	6,0 %	7,7 %	8,0 %	10,0 %	11,2 %	12,5 %	15,0 %
Institucional	3,0 %	3,0 %	7,0 %	5,0 %	5,7 %	6,3 %	7,6 %
Individual	4,0 %	4,0 %	-	-	-	-	-
Colectivo	-	-	-	4,0 %	5,0 %	6,0 %	8,0 %
Total Variable	7,0 %	7,0 %	7,0 %	9,0 %	10,7 %	12,3 %	15,6 %

*Fuente: Elaboración propia en base a leyes 19.553, 19.882 y 20.212.*

Tras la aplicación de la Ley de Modernización, los gremios municipales excluidos exigieron mejoras salariales, lo que llevó a una paralización de funcionarios en 2001. Esto resultó en un compromiso gubernamental para presentar tres proyectos de ley relacionados con el bienestar municipal, incentivos a jubilaciones y programas de incentivo salarial (Lagos, 2021). La ley N° 19.803 estableció una asignación de mejoramiento de la gestión municipal que ha sido modificada tres veces. El presidente Ricardo Lagos presentó una norma que adaptó el sistema de la ley N° 19.553 a las estructuras municipales, comprometiéndose con la Asociación de Funcionarios Municipales y con la Asociación Chilena de Municipalidades (ASEMUCH). El sistema de incentivos busca recompensar el desarrollo individual e institucional, respetando la autonomía municipal, dado que según la Constitución los municipios en Chile son organismos descentralizados.

La ley N° 19.803 creó un sistema similar al sistema central, pero sin un organismo técnico que dirija las metas, como la DIPRES, dejando esta tarea a un Comité Técnico Municipal compuesto por dos representantes del alcalde y dos representantes de los funcionarios municipales. Este comité establece metas como parte del Plan Anual de Acción Municipal (PAAM). La jefatura de personal del municipio actúa como secretario/a del comité. Las metas del PAAM deben ser aprobadas por el Concejo Municipal junto con el presupuesto municipal, asegurando su coherencia con otros planes estratégicos como el PLADECO. El Concejo también evalúa el cumplimiento de los objetivos del año anterior, basándose en un informe de la Dirección de control del municipio, que recibe un incremento salarial si se aprueba el instrumento. Los concejales no obtienen beneficios económicos de este instrumento ya que no son considerados funcionarios municipales.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMGM) replica el esquema de la Ley de Modernización: contempla un incremento salarial base del 15 % y un incremento variable de hasta 15,6 %, distribuido entre el componente institucional y los convenios colectivos de las direcciones municipales que originan el incentivo al desempeño colectivo (IDC). Si el cumplimiento de metas alcanza entre el 75 % y el 89 %, se paga el 50 % del incentivo; por debajo del 75 %, no se otorga beneficio alguno. Las cuotas se devengan mensualmente y se abonan en los meses de mayo, julio, octubre y diciembre, siguiendo el calendario del PMG del sector público. Cuando no sea posible configurar los IDC, la normativa autoriza sustituirlos por un incentivo al desempeño individual: el alcalde, de común acuerdo con las asociaciones de funcionarios y con la aprobación del Concejo,

figurará los procedimientos y parámetros de evaluación para el año siguiente; en ausencia de acuerdo, registrará el sistema de calificación de desempeño vigente en el municipio.

La Ley N°19.803 establece que cada municipalidad regulará el sistema de incentivos mediante un reglamento interno que el alcalde debe presentar al Concejo Municipal para su aprobación. Este reglamento debe incluir los siguientes aspectos: a) instrumentos, metodología y plazos para formular objetivos institucionales del programa de gestión; b) formas de medición y ponderación de los objetivos comprometidos, c) mecanismos y procedimientos para evaluar y controlar el cumplimiento de estos objetivos; d) mecanismos para medir, controlar y evaluar el cumplimiento de metas por áreas de trabajo relacionadas con el desempeño colectivo y, por último, e) procedimientos para medir y evaluar el desempeño individual.

Los estudios sobre el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en Chile, que busca mejorar las remuneraciones de funcionarios públicos, son limitados a pesar de que su implementación se prolonga durante más de dos décadas. En 2007, el Banco Mundial evaluó positivamente el PMG, destacando su contribución a la estandarización y mejora del desempeño institucional, pero advirtió sobre riesgos de formalismo y rigidez (Banco Mundial, 2007). Por otra parte, en 2016, un estudio de la Universidad de Chile reveló que entre 1998 y 2014, el 86 % de las instituciones logró el máximo incentivo, alcanzando el 99,5 % en 2014, lo que indica metas poco desafiantes y un cumplimiento automático (Centro de Sistemas Públicos, 2016). Aunque se instauró una valiosa cultura de medición, el estudio sugirió reformular el diseño del PMG para evitar efectos indeseados y adaptarlo a cada organización. También identificó problemas de sobrecarga burocrática y fragmentación del sistema de incentivos. Ambos estudios coinciden en la necesidad de modernizar el PMG para fortalecer la gestión pública en Chile. Respecto a la implementación del PMG municipal no existen estudios formales que analicen las áreas de mejora y fortalezas que genera este instrumento para la gestión local en los municipios chilenos.

### **1.1. Gestión por resultados y nueva gestión pública**

Esta herramienta de incentivo a la gestión municipal responde a los elementos planteados en Chile desde la nueva gestión pública (NGP) y la gestión por resultados como enfoque que orienta en torno a la eficiencia y eficacia, además del control del presupuesto, rendición de cuentas, mejora continua, alineamiento de presupuestos con objetivos estratégicos, etcétera (Ministerio de Hacienda, 2005; Arenas y Berner, 2010; Cañari-Otero y Hanco-Bustanza, 2021; CEPAL, 2003; Contreras, 2018; Dirección de Presupuestos, 2003; Marcel et al., 2014). Una serie de organismos internacionales, como el Banco Mundial, el BID, la CEPAL y la OCDE, han promovido un enfoque de gestión pública en América Latina, enfocándose especialmente en Chile. Este enfoque busca alcanzar el valor público, los objetivos de desarrollo sostenible, mejorar el desempeño de los directivos públicos y la efectividad de las políticas públicas. Las Resoluciones Cuadrienes de Revisión Integral de Políticas, adoptadas por la ONU en 2012 y 2016, también han solicitado que el sistema de las Naciones Unidas fortalezca la gestión basada en resultados en todas sus entidades (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018).

Diversos argumentos respaldan el enfoque, permitiendo su aplicación en distintas regiones del continente de maneras diferenciadas. Así, países como Perú, Colombia, Argentina, Chile, México y Uruguay destacan en su uso para presupuestos públicos, planificación para el desarrollo y

orientación de políticas públicas regionales (Castro, 2009; Armijo, 2015; Dussauge, 2015; García, 2016; García López y García, 2010; Makón, 2000). Este enfoque es transversal a las distribuciones político-administrativas que implementan los Estados, pudiendo aplicarse los elementos de forma transversal en organismos de nivel local, regional, distrital, federal o nacional, lo anterior, permite que los enfoques de la gestión por resultados sean utilizados en mecanismos de gestión a nivel municipal, regional, distrital, departamental nacional o federal de forma uniforme.

La gestión por resultados, según el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2011), es una estrategia que busca alcanzar los resultados organizacionales deseados integrando principios de resultados en todos los aspectos de la gestión. Esto implica utilizar evidencia y lecciones del desempeño pasado para la toma de decisiones, asegurando que los procesos, productos y servicios contribuyan a los resultados deseados. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) también define esta gestión como una estrategia que facilita un enfoque integrado para la planificación, supervisión y evaluación de proyectos y programas, garantizando que todos los actores involucrados, directa o indirectamente, contribuyan al logro de los resultados planificados (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018). De esta forma, la gestión por resultados como enfoque gerencial, permite alinear las estrategias en torno a objetivos estratégicos y medir los resultados logrados (Cañari-Otero y Hanco-Bustanza, 2021), por ende, la estructura definida en la ley N°19.553 y luego por la ley N°19.803 responde a estos principios que buscan generar una estructura que oriente la gestión municipal en torno al alcance de objetivos de largo plazo como son los planes de desarrollo comunal, los planes de ordenamiento territorial, así como los específicos en salud, educación, turismo, etc.

### **1.2. El control de la gestión e indicadores para el seguimiento**

La gestión por resultados como enfoque de administración pública se orienta a identificar resultados específicos y medibles, en lugar de solo planificar tareas y acciones públicas. En Chile, estas definiciones han llevado a incorporar los elementos de eficiencia del gasto, rendición de cuentas o *accountability*, parámetros de eficiencia institucional, innovación pública y reasignación de recursos, entre otros elementos, que justifican hoy en día su incorporación en los procesos presupuestarios.

El enfoque de gestión por resultados plantea 5 pilares fundamentales (BID, 2015), que en el caso chileno se materializan de la siguiente forma:

- a) La planificación orientada a resultados, que se concentra en los procesos anuales de planificación de resultados esperados en los programas públicos, en procesos de discusión presupuestaria y de control anual al desempeño de las instituciones y programas públicos.
- b) El presupuesto por resultados, lo anterior se refleja en la construcción de los presupuestos anuales a nivel nacional para la ley de presupuesto, la construcción de los formularios E y formularios de desempeño institucional, así como en la construcción de planificaciones estratégicas valorizadas en productos estratégicos.
- c) La gestión financiera, auditoría y adquisiciones, lo anterior, Chile lo desarrolla con un Sistema de Administración Financiera del Estado (SAFE), un Sistema de Gestión Financiera del Estado

(SIGFE), un Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) que posee un Secretario (a) Ejecutivo (a) denominado Auditor o Auditora General de Gobierno y direcciones o unidades de auditorías en los Ministerios y Servicios Públicos, y un Sistema de Abastecimiento regulado en la Ley de Compras Públicas N°19.886 y su reglamento.

d) La gestión de programas y proyectos, en general, los programas públicos se construyen bajo metodologías de marco lógico, asegurando causalidad entre problemas públicos y solución, en base a un proceso de revisión *ex ante* que efectúa la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de un Banco de Programas Sociales y No Sociales.

e) El monitoreo y la evaluación, este componente se desarrolla con instrucciones desde la DIPRES y la SES quienes desarrollan los procesos de monitoreo durante la ejecución y la evaluación *ex post*, diferenciando cada responsabilidad entre programas sociales y no sociales.

En el caso chileno, estos elementos no necesariamente se encuentran en la gestión municipal, pero si a nivel nacional, destacando las diferencias que existen en la lógica de construcción, implementación y evaluación de políticas públicas nacionales, regional y locales.

**Figura 1.** Elementos del ciclo de gestión por resultados



*Fuente: Elaboración propia en base a BID, 2015.*

El mecanismo tradicional para medir resultados consiste en incorporar indicadores de gestión en los procesos de planificación estratégica, operativa y financiera (Vandersmissen y George, 2024). Esto facilita el monitoreo, la medición y evaluación del logro de resultados previstos en la gestión de políticas públicas (Dirección de Presupuestos, 2010; Arenas y Berner, 2015; Berner, 2018, Millán y Heredia, 2023). Para la DIPRES, la construcción de los indicadores de gestión de los servicios públicos debe cumplir con ciertos criterios básicos. De tal manera que estos deben ser relevantes y contener información útil, pertinentes al enfocarse en procesos estratégicos, y claros en su estructura para ser autoexplicativos. Además, deberían ser comparables a lo largo del tiempo y medibles con datos de sistemas de información. Los indicadores también deben ser económicos al obtenerse de fuentes disponibles, confiables sin importar quién los genere, de carácter público para ser accesibles a todos, y simples y comprensivos (Dirección de Presupuestos, 2020). Estas características constituyen a los indicadores en aliados de la planificación y fundamentales para



el control de los procesos, pues permiten monitorear metas, corregir problemas y proponer alternativas para solucionar eventuales problemas (De Freitas et al., 2021). La institución orienta a los servicios para considerar diversos elementos en los indicadores, como la temporalidad, el sentido de la medición, las fuentes de información y una estructura básica en los formularios. Estos deben incluir el nombre del indicador, su fórmula, el sentido de la medición, notas técnicas, objetivos, dimensiones del desempeño (eficacia, eficiencia, economía o calidad) y ámbitos de control, que se refieren a las fases de tiempo en que se aplicará el indicador. Estas orientaciones buscan uniformidad en la construcción de indicadores de gestión en el Sistema de Evaluación al Desempeño de las instituciones públicas chilenas.

En el contexto municipal nacional, la gestión por resultados se refleja principalmente en la construcción del plan anual de acción municipal, que incluye productos esperados, y en el presupuesto anual aprobado por el Concejo municipal y el alcalde o alcaldesa. No se han establecido otros mecanismos de control de gestión comunal que permitan evidenciar avances o retrocesos en la implementación de programas locales. El monitoreo se limita a observar el gasto mediante el *software* adquirido por los municipios, ya que no existe un sistema uniforme en el país para supervisar las ejecuciones presupuestarias o la gestión de programas locales (Ballivian et. al, 2016; ACHM, 2021). El principal instrumento de gestión observado anualmente es la ejecución presupuestaria del gasto público, basado en el presupuesto municipal y en los compromisos del respectivo PMG. La investigación de esta materia es relevante, por cuanto, se ha demostrado que la incorporación de mecanismos de gestión por resultados a nivel local es una clave para la modernización al interior de los gobiernos locales (Millán y Heredías, 2023) y el alcance de metas que agreguen valor público en estructuras burocráticas como los municipios (Walker y Andrews, 2015).

### **1.3. Desigualdad de los municipios en Chile**

En Chile, los municipios administran la comuna, que corresponde a la división político-administrativa más pequeña. Se trata de órganos que integran la administración del Estado, autónomos y descentralizados en un país altamente centralista (Valenzuela et al., 2017), y que se encuentran regulados por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N°18.695). Su dirección y supervigilancia corresponde al alcalde o alcaldesa y a un Concejo municipal compuesto por entre un número de entre seis a diez concejales/as, dependiendo de la cantidad de electores.

En sus funciones se distingue aquellas privativas de otras compartidas. Entre las primeras, que deben ejercerse de manera directa, se encuentran algunas relativas a la planificación de la comuna, la aplicación de normas de tránsito, y asuntos relacionados con el transporte, la urbanización y la recolección de residuos, entre otras materias.

Por otra parte, las funciones compartidas posibilitan que, mediante convenios de colaboración, el municipio se vincule con otros órganos de la administración para cumplir con objetivos compartidos, destacando áreas como cultura, deporte, salud, educación, seguridad pública, gestión de riesgos y asistencia social, por mencionar algunas.

Con el propósito de cumplir con sus funciones los municipios poseen herramientas de planificación estratégica como el plan de desarrollo comunal (PLADECO); el plan regulador comunal (PRC); el plan comunal de seguridad pública; el plan comunal para la reducción del riesgo de desastres (PCRRD); el plan de acción climática comunal (PACC) e instrumentos operativos como el presupuesto municipal, y el plan anual de acción municipal, entre otros.

Con el propósito de incentivar el mejoramiento de la gestión municipal, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha creado un Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal FIGEM, herramienta financiera que considera la diversidad y complejidad de cada situación comunal. Este fondo agrupa los municipios en cinco tipologías de acuerdo con indicadores territoriales, socioeconómicos y demográficos, que reflejan la desigualdad en la composición de los municipios en el país.

Un indicador clave es la dependencia de los municipios respecto del Fondo Común Municipal (FCM), mecanismo de redistribución financiera integrado por una serie de tributos, y al que todos los municipios aportan. En este esquema, las comunas con mayores ingresos propios contribuyen más y reciben, proporcionalmente, menos, mientras que las comunas más pequeñas aportan menos y reciben más. El objetivo central del FCM es compensar las asimetrías territoriales de ingresos y asegurar que todos los municipios cuenten con recursos mínimos para financiar su operación básica y cumplir sus funciones.

**Tabla 2.** Clasificación FIGEM de municipios en Chile

Tipología	N° Municipios	% de población	% Dependencia al FCM <sup>4</sup>
Tipología 1 “Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo”	47	51 %	28 %
Tipología 2 “Comunas mayores, con desarrollo medio”	37	21 %	39 %
Tipología 3 “Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio”	56	11 %	65 %
Tipología 4 “Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio”	96	10 %	54 %
Tipología 5 “Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo bajo”	109	7 %	79 %
	345		

*Fuente: Elaborado en base a Resolución 5-2025 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*

Como elemento sumado a estas diferencias de recursos económicos, los municipios chilenos enfrentan desafíos derivados de la descentralización, la dependencia del gobierno central y la

4 Relación del total de montos del Fondo Común Municipal respecto al total de ingresos propios permanentes por agrupación de municipios, según FIGEM.



precariedad financiera, lo que limita su capacidad de gestión y autonomía (Vicuña y Orellana, 2018; Toro y Orosco, 2023). En este sentido, existen marcadas desigualdades y polarización en la distribución del ingreso a nivel municipal, lo que genera tensiones sociales y demandas por una redistribución focalizada por parte de actores políticos y sociales en los territorios (Cid et al., 2021). Una de estas desigualdades son los recursos disponibles por cada municipio, tanto financieros como humanos, para el logro de las responsabilidades otorgadas por la ley, a lo que se añaden transferencias de responsabilidades por parte del gobierno central hacia los gobiernos locales, no siempre aparejadas con recursos para la contratación de personas (Contreras, 2024). Precisamente, respecto a los recursos humanos, en 2022 la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) mediante el Centro de Gestión y Liderazgo (2022) presentó el último Informe de Capital Humano en Municipalidades que muestra un avance en la profesionalización municipal alcanzando un 37 % de personas en estamentos profesionales, sin embargo, persisten diferencias con el gobierno central, donde este mismo indicador es del 51,7 % (DIPRES, 2024). En un estudio más reciente, Didier y Araya (2024) plantean que la profesionalización de la gestión pública (central y municipal) no ha ido acompañada de un incremento sostenido de la demanda por funcionarios calificados, y que, si bien existen cambios en la estructura del empleo público en las últimas tres décadas, el cambio más relevante es cualitativo más que cuantitativo, incrementando el consumo de capital humano especializado representado por trabajadores con estudios superiores.

A esta desigualdad en la profesionalización entre el gobierno central y los gobiernos locales, se añade la concentración del recurso humano en municipios con un mayor nivel de desarrollo, en contraposición con lo que ocurre en organizaciones municipales semiurbanas o rurales con un bajo nivel de desarrollo. En efecto, de acuerdo con el informe del Centro de Gestión y Liderazgo (2022), las municipalidades grandes concentran el 39,4 % del total de funcionarios municipales del país, que corresponden a 47 municipios y que equivalen al 13,6 % del total de municipalidades del país; en cambio, las otras 298 municipalidades que corresponden al 86,3 % se reparten el 60,6 % de los funcionarios municipales.

## 2. Método

El presente estudio es un ejercicio exploratorio y descriptivo de la realidad de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) municipal, observando la consistencia y coherencia de estos instrumentos al alero de los parámetros de la Ley N°19.803 y considerando los elementos de gestión por resultados que inspiran este tipo de instrumentos. La investigación se centró en un análisis documental exhaustivo de los informes aprobados por los Concejos municipales de los municipios de las regiones de Biobío, Ñuble y Araucanía, abarcando un total de 137 (PMG aprobados para los años 2023 y 2024, correspondientes a 72 municipios presentes en estas tres regiones, lo que corresponde al 20 % de las organizaciones municipales del país.

La selección de estas tres regiones obedece a criterios analíticos y comparativos. En primer lugar, la inclusión de Ñuble por su condición de región recientemente creada, surgida de la división de Biobío, permite analizar cómo se han configurado las capacidades de gestión municipal en un territorio en proceso de instalación institucional, con nuevos instrumentos de planificación y

prioridades regionales. En segundo lugar, las tres regiones conforman una macrozona territorial en el centro-sur de Chile, lo que permite observar dinámicas en un territorio contiguo, pero con contrastes, ya que presentan desigualdades marcadas: mientras Ñuble y Araucanía exhiben altos niveles de dependencia del Fondo Común Municipal y rezago socioeconómico, Biobío combina municipios con mayores recursos, con otros de desarrollo medio o bajo.

En tercer lugar, las regiones seleccionadas reúnen una alta densidad municipal, con la suma de 72 municipios, equivalentes al 20 % del total nacional, y abarcan el conjunto de las tipologías, comprendiendo desde grandes capitales regionales de tipología 1 o 2, como Concepción, Temuco y Chillán, hasta comunas rurales de bajo desarrollo de tipología 5, como Tirúa, Ercilla y Trehuaco. Esta selección asegura no solo diversidad y comparabilidad, sino también densidad analítica, ya que en cada región existen varias comunas por tipología, cuestión que no ocurre en todas las regiones del país.

Este enfoque metodológico permitió una evaluación detallada de los instrumentos de gestión implementados en estos municipios para el periodo establecido, proporcionando una base sólida para interpretar los resultados y para la identificación de patrones y tendencias.

La recolección de datos comenzó identificando y seleccionando los documentos relevantes de acuerdo con la ley, es decir, se requirió vía Ley de Transparencia el reglamento comunal, los programas de mejoramiento de gestión 2023 y 2024 que contenían las metas institucionales y colectivas aprobadas por el Concejo municipal para el periodo respectivo. Se accedió a los informes a través de los registros públicos de los municipios y mediante solicitudes de información vía transparencia realizadas entre los meses de junio 2024 y abril de 2025.

El estudio centra su interés en el bienio 2023-2024 considerando que corresponde a un escenario postpandemia, lo que representa un proceso de normalización administrativa y de realineamiento de los planes de acción tras años marcados por la excepcionalidad sanitaria y la reorientación de recursos para enfrentar la crisis.

La muestra se agrupó por tipología de municipios de acuerdo con el detalle de la tabla 2, que corresponde a aquellas entidades edilicias que entregaron la documentación requerida, que consistió en el reglamento y los programas institucionales y colectivos aprobados para los años 2023 y 2024. Se utilizó para agrupar y contrastar la tipología de municipios dispuesta en el Reglamento del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa del año 2024.

**Tabla 3.** Muestra de municipios que participan del estudio

	N° de Municipios	% de la muestra
Tipología 1: “Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo”	5	7 %
Tipología 2: “Comunas mayores, con desarrollo medio”	7	10 %

	N° de Municipios	% de la muestra
Tipología 3: “Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio”	19	27 %
Tipología 4: “Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio”	6	8 %
Tipología 5: “Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo bajo”	35	48 %
Total de la muestra	72	20 %
	municipios	

*Fuente: Elaboración propia, en base a Resolución N°15/2025 de SUBDERE*

Una vez recopilados, los documentos fueron organizados cronológicamente y categorizados por comuna, tipología de municipio según SUBDERE, región y año. Este proceso permitió una comparación sistemática entre los programas de diferentes municipios y años, facilitando el análisis de las variaciones y similitudes en la implementación del PMG. Se utilizó un enfoque de muestreo intencionado para asegurar que los documentos seleccionados representaran una variedad de tamaños municipales y contextos socioeconómicos, reflejando así la diversidad de las tres regiones estudiadas.

El análisis documental se llevó a cabo en varias etapas. Inicialmente, cada informe y reglamento fue revisado para extraer datos clave relacionados con la estructura y contenido de los PMG, incluyendo la presencia de normas claves, la definición de metas y la calidad de los indicadores utilizados. Se empleó un enfoque de codificación cualitativa para identificar temas recurrentes y patrones en los datos, utilizando *software* Atlas.ti, para el análisis de datos cualitativos lo que facilitó la organización y categorización de la información extraída y una base en *software* Excel con la codificación de las características de cada instrumento comunal. Las categorías logradas para el análisis documental incluyeron: a) reglamentación, b) componente institucional, c) convenio colectivo y d) calidad de indicadores y metas comprometidas.

En la fase de codificación, se desarrollaron subcategorías temáticas basadas en los criterios de evaluación predefinidos, tales como la coherencia entre los PMG y otros instrumentos de gestión estratégica local, y la calidad de los mecanismos de control, los tipos de compromisos que adquiriría cada institución municipal, la cantidad de indicadores por dirección comunal, etcétera. Cada documento fue codificado de acuerdo con estas categorías y subcategorías, lo que permitió una comparación directa entre los diferentes programas y la identificación de tendencias comunes y desviaciones significativas entre grupos de municipios.

Para garantizar la precisión y la validez del análisis, se implementaron procedimientos de triangulación de datos, que incluyeron la revisión cruzada de los documentos entre los integrantes del equipo investigador. Este enfoque colaborativo aseguró que las interpretaciones fueran consistentes y que los sesgos individuales se minimizaran. Además, se llevaron a cabo sesiones de discusión entre los investigadores para resolver discrepancias y refinar las categorías de codificación.

Se realizó un análisis detallado de la estructura de los indicadores, clasificándolos según su capacidad para proporcionar datos cuantitativos y cualitativos útiles para el monitoreo del desempeño. Este análisis permitió una evaluación crítica de la efectividad de los PMG en cada municipio y la identificación de áreas donde se requiere mejora.

Finalmente, los resultados del análisis documental de los reglamentos fueron sintetizados en un informe detallado que resumía las principales conclusiones del estudio. Este informe sirvió como base para la discusión de los hallazgos y la formulación de recomendaciones para mejorar la implementación de los PMG en las regiones estudiadas.

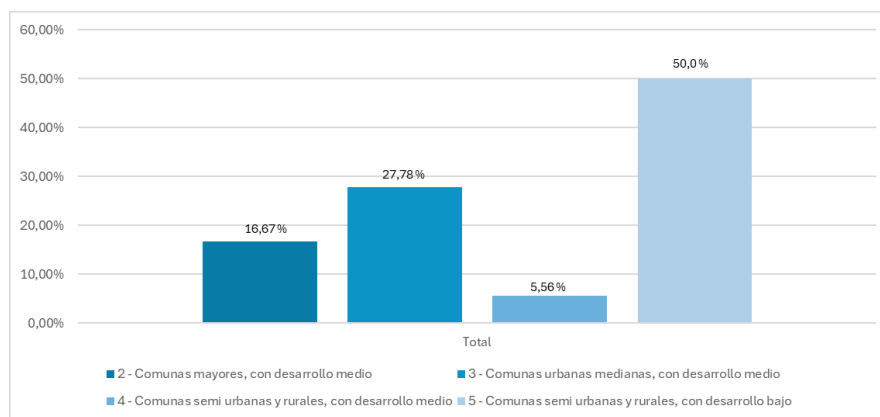
### 3. Resultados

#### 3.1. Sobre el reglamento

El análisis de los programas de mejoramiento de la gestión municipal (PMG) implementados en las regiones de Biobío, Ñuble y Araucanía reveló una serie de hallazgos significativos en relación con la estructura y efectividad de estos programas. En primer lugar, se observó que un 68 % de los municipios cumple con la obligación de tener un reglamento que regule los procedimientos del PMG, a la vez, se aprecia una gran disparidad en la construcción de este instrumento, existiendo documentos altamente estructurados en el procedimiento y otros genéricos que no consideran elementos de ponderación de metas, conformación del Comité Técnico Municipal y plazos, entre otros. Este dato indica un nivel considerable de formalización en la gestión de los programas a nivel local, aunque también sugiere que persiste un tercio de los municipios que no han implementado esta obligación jurídica, lo cual podría afectar la uniformidad y la calidad de la gestión, ya que no se encuentran uniformados los procedimientos de conformación de la herramienta de gestión.

Al analizar la concentración del incumplimiento de la ley por tipología de municipios, las organizaciones municipales con menor desarrollo concentran mayor tasa de inobservancia de esta obligación legal.

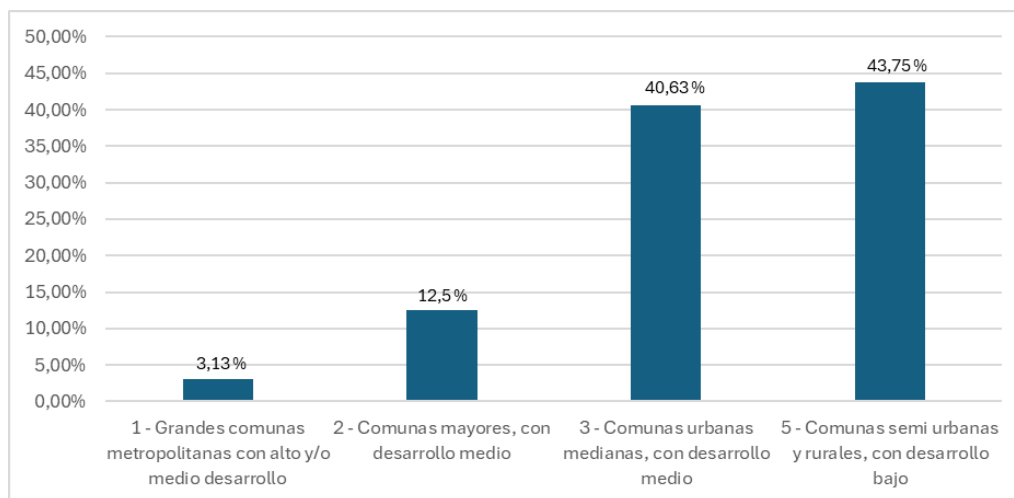
**Figura 2.** Incumplimiento de reglamento por tipología de municipio



*Fuente: Elaboración propia.*

En cuanto a la definición de metas dentro de los reglamentos revisados, un 83 % de estos documentos establece, claramente, la existencia de metas clasificables como de alta, mediana y baja prioridad. Esto refleja un enfoque estructurado hacia la priorización de objetivos, permitiendo a los municipios dirigir sus esfuerzos hacia áreas de mayor impacto o con prioridad estratégica para la gestión local. Sin embargo, un 10 % de los reglamentos revisados carece de mecanismos de control, lo que podría limitar la capacidad de los municipios para supervisar y ajustar sus acciones de manera efectiva y coherente a los procesos de gestión interna. Del análisis se desprende que esta falta de priorización se concentra en los reglamentos de municipios de los tipos 3 y 5, lo que corresponde a municipios más pequeños en desarrollo y recursos.

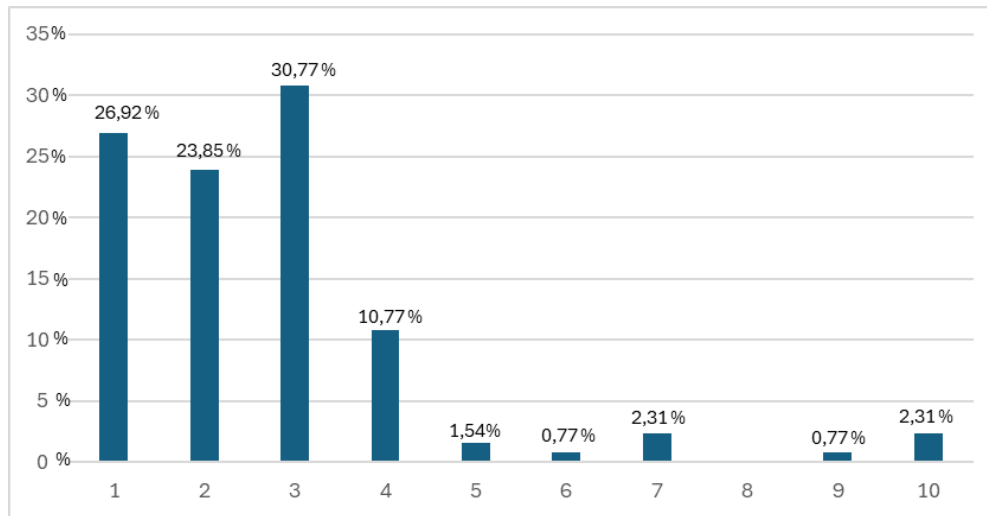
**Figura 3.** No incorporación de priorización en reglamento por tipología de municipio



*Fuente: Elaboración propia.*

### 3.2. El componente institucional

El análisis de los PMG institucionales reveló un segundo hallazgo relevante, consistente en las variaciones en el número de objetivos que establecen anualmente los municipios en este tipo de instrumentos. Si bien la ley no establece un mínimo ni un máximo de objetivos, sí se orienta la existencia de, a lo menos, tres indicadores de acuerdo con la prioridad mínima (alta, mediana y baja). Para el período de un año, un 26,9 % de los municipios se limitan a establecer un solo objetivo, un 23,8 % establece dos objetivos y solo un 30,77 % de los municipios de la muestra define tres objetivos anuales. El 18,4 % restante establece cuatro o más objetivos en el PMG institucional. Lo anterior hace suponer que la creación de metas de gestión se utilizaría para cumplir con el mínimo legal para que exista el componente institucional, pero no necesariamente se posee una mirada global de mejora de la organización municipal.

**Figura 4.** Porcentaje de indicadores en componente institucional

*Fuente: Elaboración propia.*

Al analizar el dato en términos de la tipología de municipios, se evidencia que aquellos con mayores recursos comprometen tres o más indicadores en este componente, en tanto que los municipios más pequeños concentran menos de tres indicadores.

**Tabla 4.** Porcentaje de indicadores por tipología de municipios

Tipología de municipios	N° de objetivos									Total general
	1	2	3	4	5	6	7	9	+10	
1	0,00 %	0,00 %	11,11 %	33,33 %	11,11 %	0,00 %	22,22 %	11,11 %	11,11 %	100,00 %
2	41,67 %	16,67 %	8,33 %	33,33 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
3	31,43 %	25,71 %	25,71 %	5,71 %	0,00 %	2,86 %	2,86 %	0,00 %	5,71 %	100,00 %
4	36,36 %	0,00 %	63,64 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
5	23,81 %	31,75 %	34,92 %	7,94 %	1,59 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
Total general	26,92 %	23,85 %	30,77 %	10,77 %	1,54 %	0,77 %	2,31 %	0,77 %	2,31 %	100,00 %

*Fuente: Elaboración propia.*

Otro hallazgo importante del estudio fue que solo un 26 % de los programas establece coherencia entre los PMG y los instrumentos de gestión estratégica local, como el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) o los planes de ordenamiento territorial. Esta falta de alineación estratégica podría resultar en esfuerzos dispares y en una utilización subóptima de los recursos municipales. Al analizar esta falta de coherencia entre el PMG y los instrumentos de desarrollo comunal, nuevamente se observa que la mayor falta de coherencia se concentra en los municipios más pequeños y con menos recursos.

**Tabla 5.** Coherencia entre PMG e instrumentos de planificación comunal

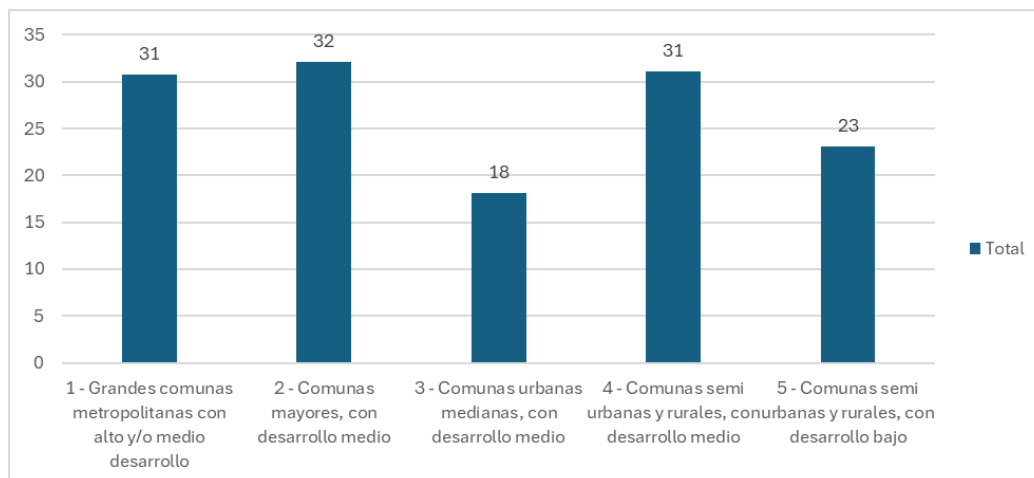
Coherencia entre PMG e instrumentos de planeación	Tipología de municipios					Total general
	1	2	3	4	5	
No	22,2 %	66,7 %	66,7 %	75,0 %	76,9 %	69,4 %
Si	77,8 %	33,3 %	33,3 %	25,0 %	23,1 %	30,6 %

*Fuente: Elaboración propia.*

El espíritu del PMG es apuntar a una gestión interna de la organización que repercuta en una mejor implementación de políticas públicas locales, sin embargo, los tipos de compromisos que adquieren los municipios son altamente dispares entre sí, variando entre compromisos de alta relevancia para la organización y otras metas de baja importancia para los instrumentos y responsabilidades municipales en el desarrollo local. Ejemplo de lo anterior son indicadores como “entrega de folleto con información sobre las funciones de la DOM”, “demarcar estacionamientos”, “acompañar al alcalde a velorios y/o funerales” o “envío de un *mail* mensual”.

### 3.3. El convenio colectivo

Respecto al segundo componente, que corresponde a los compromisos colectivos, asociados a direcciones municipales, la muestra consideró la revisión de 2 512 indicadores que se agrupan mayoritariamente en 13 direcciones. Al analizar el promedio de indicadores por tipología se evidencian bajos índices en las comunas de tipo 5 y 4 que poseen un promedio de 24 indicadores, en contraste con lo que ocurre en las comunas de tipo 1 y 2 que poseen, en promedio, 32 indicadores. Lo anterior, se explicaría por la cantidad de equipos humanos disponibles en estos municipios, situación contraria a la de los municipios más pequeños, lo que se condice con los hallazgos anteriores respecto al número de objetivos comprometidos en el componente institucional.

**Figura 5.** Promedio de indicadores en desempeño colectivo

*Fuente: Elaboración propia.*



A la vez, las unidades que concentran una mayor cantidad de indicadores son Aseo y Ornato (3), Desarrollo Comunitario (2,57) y Obras Municipales (2,48). En cambio, las unidades que menos indicadores muestran son Jurídica, Control y Administración Municipal junto a los Juzgados de Policía Local. De esta forma, se puede observar una correspondencia entre el mayor número de indicadores comprometidos anualmente y las direcciones con mayor carga laboral y mayor cantidad de personal, que en el caso de los municipios grandes, se concentran en Administración y Finanzas y Desarrollo Comunitario.

**Tabla 6.** Promedio de indicadores por dirección en desempeño colectivo

Dirección	Promedio de indicadores	1	2	3	4	5
Alcaldía y Gabinete	2,1	1,3	2,3	2,1	2,8	2,0
Administración Municipal	1,9	2,1	2	1,7	2,2	1,9
Jurídica	1,8	1,1	1,9	2,1	2	1,8
Control	1,8	1,6	2	1,9	2,1	1,7
Administración y Finanzas	2,6	3,8	3	2,3	2,3	2,5
Secretaría Municipal	2,0	2	1,6	1,8	2,2	2,1
SECPLAN	2,3	2,5	2,4	2,1	2,6	2,3
Obras Municipales	2,5	2,6	2,4	2	2,6	2,7
Aseo y Ornato	3	2,5	3	2,2	2	1,1
Desarrollo Comunitario	2,57	3,5	2,5	2,5	2,9	2,3
Juzgados de Policía Local	1,9	1,7	2,0	1,8	2,5	1,8
Seguridad Pública	2,3	2,1	2,7	2,1	3,5	2,1
Tránsito	2,01	1,9	1,8	2,1	2,3	2
Otras Reparticiones	3,5	3,6	4,4	3,3	2,8	3,4

*Fuente: Elaboración propia.*

### 3.4. Sobre los indicadores y metas comprometidas

Los programas de mejoramiento de la gestión, con sus dos componentes, no poseen una estructura metodológica establecida legalmente, por ende, cada organización municipal puede establecer sus propios formatos para cumplir con lo establecido en la ley. De esta forma, en el ejercicio de investigación se evidenciaron múltiples estilos de construcción de este plan operativo anual, donde se destacaban conceptos claves como objetivos, indicadores, metas, medios de verificación, actividades, etc. Sin embargo, los elementos que construye cada equipo municipal, y que son aprobados por las instancias respectivas, se alejan de lo esperado de acuerdo con la literatura en la temática (Porter, 1980; Mintzberg, 1994; Kaplan, R y Norton, D, 2001; Bryson, 2018). Se evidencian confusiones conceptuales entre una meta y un indicador, o entre un indicador y un objetivo u actividad. Por consiguiente, se examinaron los planes en base a la calidad de medición que ofrece el instrumento.

De igual modo, al revisar estos elementos claves de un indicador, la muestra de la investigación se categorizó en tres niveles, distinguiéndose entre indicadores de baja, mediana y alta calidad, dependiendo de la existencia de los elementos claves de un indicador.

En relación con los indicadores utilizados para medir el progreso de las metas de gestión, se identificó que solo un 11 % de los casos analizados incorpora métricas de tipo porcentual, lo que permite observar avances de manera progresiva en el cumplimiento de los objetivos. En contraste, el 89 % restante corresponde a registros que no cumplen con los elementos estructurales mínimos para ser considerados indicadores formales, tales como una base de cálculo definida, un resultado esperado tras la intervención, y la expresión matemática de numerador y denominador. En su mayoría, estos registros corresponden más bien a resultados operativos, metas administrativas o descripciones de tareas, lo que dificulta su utilización como herramienta de seguimiento o evaluación. Esta deficiencia metodológica en la formulación de indicadores es transversal a las cinco tipologías de municipios analizadas, lo que sugiere una debilidad generalizada en los sistemas locales de planificación y gestión orientada a resultados.

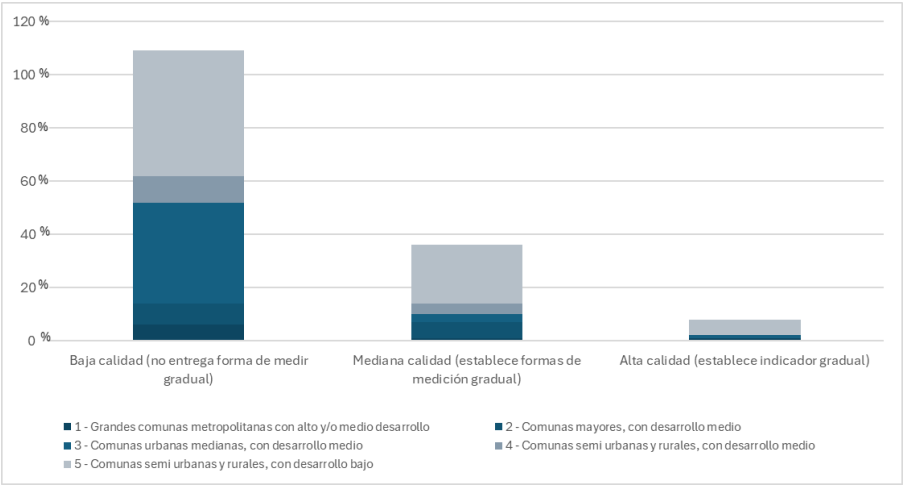
**Tabla 7.** Existencia de indicadores de medición gradual por tipología de municipios

Existencia de indicadores de Medición gradual de objetivos	Tipología de municipios					Total general
	1	2	3	4	5	
No	66,7 %	100,0 %	97,2 %	100,0 %	81,5 %	88,1 %
Si	33,3 %	0,0 %	2,8 %	0,0 %	18,6 %	11,9 %

*Fuente: Elaboración propia.*

Se construyó un índice para categorizar estos instrumentos de acuerdo con la posibilidad de medir el alcance de los objetivos establecidos y considerando los criterios de relevancia, confiabilidad, validez, sensibilidad, especificidad y costo, propuestos por Berner y Arenas (2003), y se categorizaron los indicadores en baja calidad (71 %), mediana calidad (24 %) y alta calidad (5 %). De esta forma, y al analizar por categorías se evidencia una tendencia (12,5 %) a que los indicadores de alta calidad se encuentren en el grupo 1 de municipios que corresponde a los de mayores capacidades, sin embargo, la tendencia transversal es construir indicadores de baja calidad en este instrumento de gestión en las cinco tipologías de municipios analizadas.

**Figura 6.** Distribución de calidad de indicadores por tipología de municipios



*Fuente: Elaboración propia*

Este hallazgo subraya una deficiencia transversal en la capacidad de los municipios para medir y reportar el progreso de sus programas de manera precisa y consistente. Al no existir un indicador gradual de logro declarado, no se puede monitorear el avance durante la ejecución del plan anual. Además, un 46 % de los planes de mejoramiento de la gestión analizados contienen metas cuantitativas que permiten medir el alcance del logro al 31 de diciembre. Esta limitación en la especificidad de las metas dificulta la evaluación del éxito de los programas y la implementación de políticas de calidad y mejora continua.

Finalmente, se identificaron las principales temáticas comprometidas en los programas de mejoramiento de la gestión municipal. Las capacitaciones a funcionarios y funcionarias representaron el 19 % de las temáticas abordadas en el componente institucional, seguidas por iniciativas de municipios en terreno con un 11 %, y la entrega de información a la ciudadanía por distintas vías, que constituyó el 8 %. Estos temas reflejan un enfoque en el fortalecimiento de capacidades internas y en la mejora de la comunicación con la comunidad, aunque también sugieren áreas donde se podría ampliar el enfoque para abordar otras necesidades críticas de la gestión municipal.

La revisión documental de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) municipales evidencia una heterogeneidad estructural y metodológica significativa. Al sistematizar la bitácora de revisión, se puede concluir que predominan metas formuladas como actividades o proyectos, con escasa operacionalización cuantitativa, ausencia de fórmulas de cálculo, líneas base y mediciones graduales; la priorización es irregular: cuando existe, no se explicitan criterios. Aunque se declara alineación con los PLADECO, la trazabilidad entre objetivos, indicadores y medios de verificación es débil y persiste confusión terminológica. Se constata, además, dispersión de formatos entre municipios además de documentos escaneados, tablas mal configuradas, anexos inconexos, etcétera, lo que afecta la consolidación y el seguimiento. Pese a ello, emergen prácticas destacadas pero aisladas, por ejemplo: umbrales de cumplimiento (75/90/100), cronogramas tipo Gantt, incorporación de costos y algunos indicadores de satisfacción usuaria. En conjunto, los hallazgos describen un portafolio centrado en procesos fundamentalmente internos y de digitalización, con evolución interanual respecto de 2023-2024 en algunos casos de mejora (más indicadores, mínimos exigidos, uso de porcentajes), pero también disminuciones en cantidad/calidad y metas menos desafiantes en otros, lo que demanda estandarización documental, fortalecimiento de la medición y una mayor orientación a resultados con valor público.

#### **4. Discusión**

Los resultados del ejercicio descriptivo evidencian la disparidad entre municipios con más recursos económicos y humanos frente a los más pequeños y rurales. En estos últimos, las capacidades humanas son más limitadas, lo que afecta la implementación de tecnologías y políticas locales, coincidiendo con estudios previos sobre capacidades locales y su impacto en la confianza y efectividad de las políticas públicas (AMUCH, 2019; Mashau, et al., 2022; Fuentes, 2018; Grin et al., 2019). El Estudio de la Asociación Chilena de Municipalidades de Chile (2022) sobre capital humano municipal, corrobora que los municipios de tipo 1 concentran el 40 % del personal municipal y, a la vez, poseen las mejores condiciones en cuanto a estabilidad laboral en desmedro de los

municipios más pequeños y con un bajo nivel de desarrollo (Centro de Gestión y Liderazgo, 2022). La cantidad de funcionarios y funcionarias municipales entre organizaciones locales justificaría que los municipios de la tipología 1 concentren un mayor promedio de indicadores, pues existe mayor cantidad de personas disponibles para la ejecución de actividades y, a la vez, mayor cantidad de profesionales en los municipios.

La versión 2019 del estudio de la Asociación Chilena de Municipalidades concluyó que, en la dimensión de gestión de calidad, el 10,2 % de las municipalidades tiene un desarrollo alto, el 56,5 % medio y el 33,3 % mínimo. En recursos humanos, el 22,5 % presenta un desarrollo alto, el 62,9 % medio y el 14,6 % mínimo. Estos resultados coinciden con la investigación actual, que muestra que los componentes institucionales no incentivan la gestión de calidad ni el desarrollo del personal, afectando, mayormente, a municipios con menos recursos y desarrollo. Lo anterior es concordante con estudios previos en municipios de Brasil, donde se demuestra una mayor efectividad de los indicadores de gestión en aquellos municipios que reciben mayores aportes de recursos, frente a municipios con menores recursos y capacidades (Viana y Ramos, 2019).

Resulta preocupante el desconocimiento de la necesidad de establecer reglamentos para regular el proceso de asignación de recursos y la falta de supervisión de órganos como la Contraloría General de la República sobre procedimientos clave de gestión interna de los órganos municipales. Este tipo de inobservancias jurídicas ya se ha documentado, anteriormente, en el caso de los municipios, en materias como aseo, transparencia y residuos domiciliarios (Neto y Petri, 2017; Modrzejewski, 2022; Morales Tostado et al., 2023). Lo anterior refleja la necesidad de revisar los procedimientos internos de los municipios, pues, a pesar de no contar con la regulación específica, los mecanismos de incentivo a las remuneraciones operan de forma regular todos los años.

La reducida cantidad de indicadores en los instrumentos de carácter institucional de gestión es notable debido a la falta de objetivos y compromisos de gestión anual establecidos por los municipios. Estudios sobre la creación de instrumentos estratégicos en el ámbito público destacan la complejidad de desarrollar sistemas sólidos de control de gestión, como son los planes estratégicos institucionales o los cuadros de mandos integrales, que incluyen perspectivas estratégicas, tácticas y operativas (De Freitas et al., 2024; Illescas et al., 2015; Canadell y Badal, 2012; Viana y Ramos, 2019). Estos sistemas benefician la toma de decisiones, la asignación de recursos y el aprendizaje organizacional respecto al valor social, pero también reflejan la dificultad de gestionar grandes esquemas dentro de organizaciones públicas (Bryson y Hamilton, 2017). Por su parte, Blasco y Serrano (2016) proponen un método de optimización multicriterio de elección de indicadores basada en el método TOPSIS, es decir, *Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution* (Hwang y Yoon, 1981) para ordenar indicadores culturales para el seguimiento de la estrategia cultural de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que evidencia la definición de criterios. El método permite identificar o elegir entre diferentes alternativas, aquellas que distan menos de la solución ideal y que están más alejadas de la solución ideal negativa simultáneamente. Mecanismos como estos permiten a la organización pública seleccionar un *pool* de indicadores claves de seguimiento a las áreas estratégicas reales y operativas claves de cada año, para el alcance de metas estratégicas y políticas de los decisores públicos. Si bien no existe un número ideal de indicadores para un plan estratégico operativo o un plan de mejoramiento de la

gestión municipal, los promedios que evidencia este estudio se muestran como insuficientes para las funciones privativas y compartidas que poseen los municipios en Chile.

En coherencia con estos indicadores insuficientes para la gestión municipal, destaca como hallazgo la falta de coherencia entre estos instrumentos y los mecanismos estratégicos locales como el PLADECO, el Plan de Ordenamiento Territorial y planes sectoriales de riesgos o seguridad. Estudios demuestran la relevancia de este tipo de instrumentos para unificar el trabajo intersectorial de la organización pública en torno a objetivos coherentes (Vandersmissen y George, 2024; Mazza, 2019). El estudio reciente de Arqueros (2024), que considera una revisión acuciosa de la literatura, destaca que el uso de indicadores es crucial para medir y evaluar la gestión estratégica y la efectividad de las acciones en cada fase, enfatizando la necesidad de una implementación y monitoreo continuos para una gestión eficiente a nivel organizacional. De esta forma, el alcance de los objetivos estratégicos está supeditado a un buen ejercicio operativo anual, a través del presupuesto municipal y el plan de acción municipal. A la vez, el estudio desarrollado en organismos públicos de Italia por Lega, Longo y Rotolo (2013) coincide en señalar que la complejidad de la planificación y el control dificulta determinar cómo se definen y se hacen visibles los objetivos generales y la misión de una organización, y concluye que la planificación estratégica y los planes parecen estar impulsados por enfoques neoinstitucionales, ya que son medios para crear consenso y negociar el terreno para acciones estratégicas, en lugar de ser comprendidos como medios para identificar opciones y prioridades estratégicas. Lo anterior, se vuelve muy coherente con los resultados del estudio que evidencian la existencia de estos instrumentos para cumplir con la norma y comprometer remuneraciones, más que para disponer de un documento que oriente la estrategia del municipio hacia logros de más largo plazo.

Finalmente, un último hallazgo relevante alude a la calidad de los indicadores, la imposibilidad que evidencian para efectuar un seguimiento a su alcance en el tiempo y la incapacidad de generar transparencia y una lógica de control social sobre la ciudadanía. Los instrumentos se evidencian mayormente como pautas de cumplimiento de tareas, más que como instrumentos de gestión organizacional. Lo anterior, que se demuestra en los resultados, es una necesidad clave de los organismos públicos, puesto que la gestión por resultados busca rendir cuentas a la ciudadanía de los efectos (*outcomes*) logrados por las instituciones públicas, y al no existir mecanismos públicos que permitan medir el alcance real de logro de las metas de gestión, se afecta la confianza y transparencia para el alcance del valor público (Viana y Ramos, 2018).

## 5. Conclusión

El presente estudio ha permitido analizar, desde una perspectiva comparativa y documental, la implementación de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) en municipios de Biobío, Ñuble y Araucanía durante el período 2023-2024. Uno de los hallazgos centrales es la persistente heterogeneidad entre municipios grandes y pequeños, tanto en términos de recursos disponibles como en la calidad y profundidad de sus instrumentos de gestión. En efecto, los municipios con mayores capacidades, generalmente ubicados en áreas urbanas y metropolitanas, tienden a exhibir una mayor formalización en la adopción de reglamentos, definición de metas y alineación de los

PMG con los instrumentos de planificación estratégica comunal, como el PLADECO. Sin embargo, en los municipios más pequeños y con menos recursos, se observa un cumplimiento normativo más bajo, una estructura más débil de objetivos y una significativa dificultad para construir indicadores de calidad que permitan evaluar el progreso institucional.

Solo un 26 % de los municipios analizados mostró coherencia entre sus PMG y los principales instrumentos de planificación estratégica local. Esta falta de alineación impide que los esfuerzos institucionales estén debidamente orientados a metas de mayor alcance y relevancia, dificultando el desarrollo de una gestión estratégica que trascienda la mera operatividad y se enfoque en la creación de valor público y desarrollo sostenible para la comunidad local.

La estructura de los indicadores constituye una carencia transversal a las distintas tipologías de municipios. Apenas un 11 % de los indicadores revisados permite medir los avances de manera gradual, y la mayoría presenta deficiencias en términos de claridad, especificidad y relevancia. Además, existe una tendencia a confundir metas, objetivos e indicadores, con la consecuente utilización de descripciones vagas o tareas administrativas como si fueran verdaderas métricas de desempeño. Esta debilidad en el diseño y la aplicación de indicadores afecta directamente la capacidad de los municipios para monitorear, ajustar y evaluar sus programas, limitando la retroalimentación para la mejora continua.

Los resultados también muestran que la cantidad de indicadores y metas comprometidas varía según la tipología municipal. Mientras los municipios grandes comprometen mayor cantidad de objetivos e indicadores, esto no necesariamente se traduce en una mejor orientación estratégica, ya que existe el riesgo de incurrir en el cumplimiento formal y burocrático más que en la búsqueda de impactos transformadores. En los municipios pequeños, la escasez de personal profesional y la sobrecarga administrativa dificultan el diseño de PMG robustos y adaptados a las necesidades reales del territorio.

A pesar de estos desafíos, los PMG han aportado a la instalación de una cultura básica de evaluación, rendición de cuentas y transparencia en la gestión local. Sin embargo, su efectividad sigue siendo desigual y fuertemente condicionada por las capacidades estructurales, la disponibilidad de recursos y la voluntad política de los actores involucrados. Estos elementos son desafíos para continuar profundizando la investigación en esta temática relevante para el desarrollo local y la gestión municipal en Chile.

En cuanto a las limitaciones de este estudio, es importante subrayar las dificultades para acceder a información completa y confiable por parte de los municipios. Muchas veces los datos fueron incompletos, desactualizados o inconsistentes, obligando a un esfuerzo adicional de verificación y triangulación. Esta precariedad en los sistemas de información no solo limita la profundidad del análisis académico, sino que también representa una debilidad estructural de la gestión pública local en Chile, afectando la transparencia y la calidad de la evaluación del desempeño institucional.

De este modo, los principales hallazgos permiten recomendar avanzar hacia una mayor coherencia entre los PMG y los planes estratégicos municipales, mejorar la calidad técnica de los indicadores y fortalecer las capacidades institucionales para el diseño, monitoreo y evaluación de estos



instrumentos. Resulta crucial adaptar las metodologías y sistemas evaluativos a las particularidades de cada municipio, superando la actual lógica de cumplimiento formalista y promoviendo la apropiación de los instrumentos como herramientas útiles y relevantes para la gestión local.

Como desafío investigativo futuro, se recomienda profundizar el análisis de las diferencias entre municipios grandes y pequeños, explorando en detalle los factores que explican los distintos niveles de cumplimiento, calidad y efectividad de los PMG. Asimismo, es fundamental estudiar cómo se configuran las relaciones entre los distintos actores –autoridades, funcionarios y concejo municipal– en el proceso de construcción de metas e indicadores, identificando las dinámicas que favorecen o dificultan la colaboración y la orientación estratégica.

Finalmente, el fortalecimiento de los sistemas de información, la profesionalización del capital humano municipal y la promoción de espacios de aprendizaje e intercambio de buenas prácticas emergen como líneas de acción prioritarias. Solo así será posible consolidar la gestión por resultados como un mecanismo eficaz para la mejora de la gestión pública local y el desarrollo territorial en Chile.

## Referencias

- ACHM (Director). (2021, septiembre 20). *Seminario Presupuesto Municipal 14 de Septiembre* [Grabación de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=moEHWbEHTrY>
- AMUCH (2019). *Diagnóstico de capacidades actuales de los municipios del país para el desarrollo de gobiernos locales inteligentes*. Asociación de Municipalidades de Chile. <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/Estudio-Gobiernos-Locales-Inteligentes.pdf>
- Arenas, A., y Berner, H. (2010). Presupuesto por resultados y la consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60578\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60578_doc_pdf.pdf)
- Armijo, M. (2015). La Planificación Estratégica en las Instituciones del Estado. En Manual de Administración Pública (Primera Edición). LOM.
- Arqueros, E. R. C. (2024). Planeamiento estratégico e indicadores. *SCIÉENDO*, 27(3), Article 3. <https://doi.org/10.17268/sciendo.2024.064>
- Ballivian, A., Bamberger, M., Caso Raphael, A., Cooper, R., Diéguez, G., Farfán Mares, G., Frugoni, G., García López, R., Kaufmann, J., Martínez, Ú., Medina Giopp, A., Muent, A., Orozco, H., Székely, M., Monegro, J. T., Vargas, V., Velásquez, A., y Wi, S. (2016). *Los sistemas de monitoreo y evaluación: Hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública*. <https://doi.org/10.18235/0006510>
- Banco Mundial (2007). *Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del Gobierno de Chile (Español)*. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/568441468095341763>



- Berner, H. (2018). Modernización del Estado: Los aportes de la flexibilidad en el manejo presupuestario, la evaluación y el presupuesto por resultado. *Estudios Públicos*, 151.
- Berner, H., y Arenas, J. (2003). *Guía para la construcción de indicadores de gestión en el sector público*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- BID (2015). Presupuesto por resultados. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/es/temas/gobierno/gestion-para-resultados-en-el-desarrollo/presupuesto-por-resultados,9134.html>
- Blasco, O., y Serrano, V. (2016). Selección de indicadores basada en métodos de optimización multicriterio: Una aplicación a la estrategia de cultura y desarrollo de España, 17, 19-33.
- Bryson, J., y Edwards, L. (2017, mayo 24). Planificación estratégica en el sector público. *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. Recuperado el 3 jul. 2025, de <https://oxfordre.com/business/display/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-128>
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (5th ed.). Jossey-Bas
- Canadell, J., y Badal, F. (2012). Sistema de indicadores para la gestión sostenible de un destino turístico: aplicación a la Costa Brava centro , 1, 132-146. <https://doi.org/10.3926/HDBR.27>
- Cañari-Otero, C., y Hanco-Bustanza, P. (2021). Influencia de la gestión por resultados en la efectividad de las políticas de reforma y modernización del Estado. *Polo del Conocimiento*, 6(2), 744-763.
- Castro, M. F. (2009). Insider insights: Building a results-based management and evaluation system in Colombia. IEG Methods and Evaluation Capacity Development (ECD) Working Paper Series 18. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/395071468023391388>
- Centro de Gestión y Liderazgo (2022). *Informe nacional de capital humano municipal 2022*. <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2024/06/Informe-Nacional-de-Capital-Humano-Municipal-2022-7-1.pdf#page=5.49>
- Centro de Sistemas Públicos (2016). *Informe Final: Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del Sector Público*. Ministerio de Hacienda. <http://www.sistemaspublicos.cl/2016/09/19/estudio-diseno-e-implementacion-de-los-incentivos-institucionales-del-sector-publico/>
- CEPAL (2003). *Gestión pública por resultados y programación plurianual: Documentos presentados en la Primera Reunión de Responsables de Presupuesto de América Latina y el Caribe (XV Seminario Regional de Política Fiscal)*. ILPES, Naciones Unidas.
- Cid, J., Escobar, J., Bustos, C. y Martínez, D. (2021). Desigualdad y polarización social en municipios chilenos. *Revista de la CEPAL*. <https://doi.org/10.18356/16840348-2021-133-8>
- Contreras, J. (2018). Gestión por resultados en las políticas para la superación de la pobreza en Chile. *Revista Enfoques*, 16(28), 27.

- Contreras, J. (2024). Conductas de funcionarios(as) municipales y efectivas estrategias intersectoriales en el programa Familias, Chile. *Revista Científica Administrar lo Público*, 1(1). <https://doi.org/10.15517/alp.2024.62871>
- De Freitas, J., Veroneze, G., Pereira, M., y Oliveira, M. (2021). The Use of the Balanced Scorecard as a Strategic Tool in Public Institutions: A Systematic Review. *European Journal of Business and Management Research*. <https://doi.org/10.24018/ejbmr.2021.6.4.924>.
- Decreto Ley 249 de 1974. Fija escala única de sueldos para el personal que señala. 5 de enero de 1974. <https://bcn.cl/25rar>
- Didier, N., y Araya, J. P. (2024). Modernización y profesionalización del Estado: Una Aproximación desde la Administración Pública. *Revista de Gestión Pública*, 13(2). <https://doi.org/10.22370/rgp.2024.13.2.4425>
- DIPRES (2024). *Informe trimestral de los recursos humanos del Sector Público*. [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-333101\\_version\\_PDF.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-333101_version_PDF.pdf)
- Dirección de Presupuestos (2003). Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados: La experiencia chilena. [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-22538\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-22538_doc_pdf.pdf)
- Dirección de Presupuestos (2010). Instrucciones para la formulación presupuestaria. Formulario H. Indicadores de Desempeño. DIPRES. [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-36282\\_doc\\_pdf3.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-36282_doc_pdf3.pdf)
- Dirección de Presupuestos (2020). *Guía metodológica definiciones estratégicas e indicadores de desempeño 2021*. [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-36280\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-36280_doc_pdf.pdf)
- Dussauge, M. (2015) Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿Imposición, copia o aprendizaje transnacional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Universidad de Guanajuato, IV(2), 89-110.
- Fuentes, C. (2018). Confianza en el Gobierno Local y capacidades institucionales de los municipios chilenos: Un análisis multinivel. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 18. <https://doi.org/10.32457/riem.vi18.324>
- García López, R., y García, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- García, J. M. R. (2016). Gestión por resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California. *Estudios Fronterizos*, 17, 64-84. <https://doi.org/10.21670/REF.2016.34.A04>
- Grin, E. J., Completa, E. R., Abrucio, F. L., y Carrera-hernandéz, A. P. (2019). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas*. Editora FGV.
- Hwang, C.-L., y Yoon, K. (1981). Methods for Multiple Attribute Decision Making. En C.-L. Hwang y K. Yoon (Eds.), *Multiple Attribute Decision Making: Methods and Applications A State-of-the-Art Survey* (pp. 58-191). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-48318-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-642-48318-9_3)

- Illescas, G., Sanchez-Segura, M. I., y Canziani, G. A. (2015). Métodos de pronóstico por indicadores dentro de la gestión del conocimiento organizacional. *RISTI - Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação, spe3*, 29-41. <https://doi.org/10.17013/risti.e3.29-41>
- Kaplan, R., & Norton, D. (2001). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part II. *Accounting Horizons*, 15, 147-160. <https://doi.org/10.2308/ACCH.2001.15.1.87>
- Lagos, R. (2001). *Mensaje de S.E. el presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece un sistema de incentivos de remuneraciones a los funcionarios municipales*. [https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=2677-06](https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2677-06)
- Lega, F., Longo, F., y Rotolo, A. (2013). Decoupling the use and meaning of strategic plans in public healthcare. *BMC Health Services Research*, 13(1), 5. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-13-5>
- Ley 18695 de 1988. Ley orgánica constitucional de municipalidades. 31 de marzo de 1988. <https://bcn.cl/2f9uj>
- Ley 19553 de 1998. Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica. 4 de febrero de 1998. <https://bcn.cl/2cdg1>
- Ley 19803 de 2002. Establece asignación de mejoramiento de la gestión municipal. 27 de abril de 2002. <https://bcn.cl/2cdfz>
- Makón, C. M. P. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/clad/cong5/2/2-9.pdf>
- Marcel, M., Guzmán S, Marcela, Sanginés, M., y Inter-American Development Bank. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/presupuestos-para-el-desarrollo-en-america-latina>
- Mashau, N., Kroeze, J. y Howard, G. (2022). Factores clave para evaluar la preparación de municipios pequeños y rurales para la implementación de ciudades inteligentes. *Ciudades inteligentes*. <https://doi.org/10.3390/smartcities5040087> .
- Mazza, M. (2019). Indicadores de la gestión pública municipal en turismo sobre temas de accesibilidad y discapacidad. *Revista Española de Discapacidad*. <https://doi.org/10.5569/2340-5104.07.01.09>
- Millán, L., y Heredia, F. (2023). Results Management and Modernization of Local Governments, A Literary Review. *International Journal of Membrane Science and Technology*, 10(3). <https://doi.org/10.15379/ijmst.v10i3.1290>
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. Free Press.

- Ministerio de Hacienda y Banco Interamericano de Desarrollo (2005). El proceso presupuestario en Chile, aspectos Generales: Marco legal, actores institucionales, principales aspectos de modernización. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/8323>
- Modrzejewski, A. (2022). Incumplimiento de la recolección adecuada de residuos por parte de la comuna. *Asesor Jurídico*. <https://doi.org/10.4467/23921943rp.22.049.17132>
- Morales Tostado, M. del C., González Beltrones, A. V., y Itzcoatl Cortes, A. (2023). Obligaciones de transparencia de los municipios de Sonora: Grado de cumplimiento y sanciones a los servidores públicos. *Biolex*, 15. <https://doi.org/10.36796/biolex.v15i26.281>
- Neto, C., y Petri, S. (2017). Obligaciones accesorias municipales: Una encuesta en 12 municipios de Santa Catarina, 2752-2769. <https://doi.org/10.5748/9788599693131-14CONTECSI/PST-4714>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *Manual gestión basada en resultados (RBM) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC\\_Handbook\\_on\\_Results-Based\\_Management\\_Espanol.pdf](https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results-Based_Management_Espanol.pdf)
- Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. Free Press
- Resolución N° 5-2025 de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que Determina Grupos de Municipalidades de Acuerdo con su Tipología Municipal y Distribuye Recursos correspondientes a las Municipalidades Beneficiadas por el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de La Gestión Municipal, en Cumplimiento de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2025.
- Toro, F., y Orozco, H. (2023). Hacia municipalismos periféricos abigarrados: La experiencia de Valparaíso y Recoleta, Chile. *Estudios Urbanos*, 60, 2307-2325. <https://doi.org/10.1177/00420980221141361>
- United Nations Development Group (2011). *UNDG-RBM-Handbook-2012*. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>
- Valenzuela, E., y Ortiz, E. (2017). La herencia centralista de la izquierda chilena y la irrupción de un progresismo regionalista autonomista. *Izquierdas*, 33, 174-202. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492017000200174>
- Vandersmissen, L., y George, B. (2024). Strategic planning in public organizations: Reviewing 35 years of research. *International Public Management Journal*, 27(4), 633-658. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2271901>
- Viana, J., y Ramos, A. (2019). Índices de transparencia y gestión en las entidades públicas como herramienta de control y desempeño: Una comparación entre indicadores municipales en Alagoas – Brasil. *Revista Científica Visión de Futuro*, 23(1). <https://visiondefuturo.fce.unam.edu.ar/index.php/visiondefuturo/article/view/331>

- Vicuña, M., y Orellana, A. (2018). Chile. *disP - The Planning Review*, 54, 31 - 34. <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1454683>.
- Walker, R. M., y Andrews, R. (2015). Local Government Management and Performance: A Review of Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101-133. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut038>