

**INT-1168**

Unio ILPES/DIDESCO/PNUD

**"Capacitación Municipal"**



**MODULO VII**

**LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL MUNICIPAL,  
EVALUACION DE PROYECTOS Y PROBLEMAS DE GESTION MUNICIPAL**



## INDICE

Página

I.	LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL MUNICIPAL . . . . .	1
1.	La administración de personal en organizaciones locales . . . . .	1
2.	El personal municipal en la situación actual en Chile . . . . .	5
2.1.	Reclutamiento y selección . . . . .	7
2.2.	Capacitación . . . . .	10
2.3.	Evaluación del desempeño . . . . .	12
2.4.	Obligaciones de los funcionarios. La responsabilidad . . . . .	15
2.5.	Prohibiciones a los funcionarios . . . . .	20
2.6.	Derechos de los funcionarios . . . . .	21
3.	La carrera funcionaria . . . . .	24
4.	El personal de los servicios traspasados . . . . .	26
II.	LA EVALUACION DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO PARA LA EFICIENCIA MUNICIPAL EN PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL . . . . .	31
1.	¿Qué es evaluar proyectos sociales? . . . . .	33
2.	La evaluación de la eficiencia operacional y la evaluación de impactos . . . . .	36
3.	¿Cómo se evalúan los proyectos sociales? . . . . .	37
4.	El ACE ex-ante . . . . .	39
5.	La evaluación ex-post . . . . .	44
6.	La consideración del factor tiempo . . . . .	52
7.	Algunas limitaciones del ACE . . . . .	53
III.	PROBLEMAS DE GESTIÓN MUNICIPAL . . . . .	54
1.	Diferencias de la capacidad de gestión de las municipalidades . . . . .	54
2.	La gestión directiva . . . . .	55
3.	Gestión municipal y organización interna . . . . .	58
4.	La información en la gestión municipal . . . . .	58
5.	El control de los actos municipales . . . . .	60
6.	Tipos de gestión especiales . . . . .	61
6.1.	Bolsones de pobreza intracomunales y espacios de inversión . . . . .	62
6.2.	La gestión comunal de los problemas ambientales . . . . .	63

## I. LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL MUNICIPAL

### 1. La administración de personal en organizaciones locales

La municipalidad no puede concebirse sin su personal. Por ello, en cualquier organización municipal, la función de personal se halla en el nivel administrativo.

Su concreción adecuada exige una definición clara y operativa de los objetivos que se plantea y de las funciones y unidades vinculadas a ellos. A partir de éstas últimas, se construye el subsistema de cargos, que se compone de descripciones y evaluaciones de cargos.

**Las descripciones de cargos** son presentaciones escritas de los principales deberes y responsabilidades que un puesto conlleva, así como el establecimiento de los requisitos (especificación del cargo) que se estiman necesarios para que el funcionario pueda tener un buen desempeño. En este tipo de documento se deben definir los siguientes tópicos:

- a) Denominación o nombre del cargo;
- b) Objetivos generales: fines institucionales que se buscan alcanzar con la existencia del cargo;
- c) Objetivos específicos: materialización de los objetivos generales;
- d) Funciones generales: actividades que se deben realizar para lograr los objetivos del cargo;
- e) Funciones específicas: tareas que se deben desarrollar con respecto a las actividades señaladas en el punto anterior;
- f) Dependencia jerárquica;
- g) Supervisión;
- h) Ambito de acción: competencia y/o cobertura de las atribuciones del cargo;

- i) **Requisitos:**
- Educación
  - Experiencia
  - Perfeccionamiento: conocimiento de materias específicas
  - personales: Se refiere a aspectos intelectuales, físicomotores o emocionales;
- j) **Responsabilidad:** por toma de decisiones, resguardo de personas, valores, dinero, etc;
- k) **Riesgos que involucra el cargo:** como condiciones ambientales.

**La evaluación o análisis de cargo** es un proceso que permite obtener información relacionada con el entorno o características que el mismo posee, registrarlos y procesarlos para determinar elementos que le son propios, haciéndolo distinto de otros de la misma institución.

Si las descripciones y evaluaciones de cargos se realizan a través de técnicas adecuadas y con atención cuidadosa a las reales necesidades de la comunidad local, permiten que la dinámica de reclutamiento y selección, rotación, remuneraciones y bienestar, evaluación de desempeño y adiestramiento constituyan actividades armónicas que aseguren la eficiencia.

La descripción clara y precisa de las funciones, objetivos, responsabilidades, ámbito de acción y condiciones generales de un cargo facilita el proceso de selección de postulantes. Por otra parte, se hace más fácil la reasignación de funciones o rotación de cargos para lograr un mejor desempeño de los funcionarios.

La remuneración debe ser fijada tomando en cuenta las características del cargo y su semejanza con otros existentes en la organización. Es recomendable, luego de realizar la descripción de cargos, clasificarlos agrupando en la misma categoría a todos aquellos cuyos deberes y responsabilidades son similares y exigen

los mismos requisitos en cuanto a conocimientos, destrezas personales y otros. De este modo, todos los cargos clasificados en una misma categoría debieran tener una remuneración similar de modo de cumplir con el principio de la equidad en materia de sueldos. El proceso de evaluación del desempeño debe estar basado en descripciones de cargos, que fijan los factores que deben ser evaluados y sus ponderaciones dependiendo del carácter de éste. Por último, cabe señalar que los programas de capacitación deben estar orientados por los requisitos que debe tener el funcionario para su desempeño eficiente, especialmente en lo que se refiere a conocimientos específicos.

Un sistema de personal cuyas partes no guardan relación entre sí o que se ha tecnificado sólo parcialmente, puede generar serios problemas de funcionamiento. Un buen reclutamiento y una adecuada selección puede ser un costo inútil si por una inconsistente política de remuneraciones, el personal tiene alta rotación externa. Así un complejo mecanismo de evaluación de desempeño que no dé información para rotación y adiestramiento se transforma en un mero ejercicio calificadorio con sentido puramente social.

Debiera procurarse el establecimiento de una carrera funcionaria que proteja los intereses de la comunidad, de la organización municipal y de los empleados.

Para permitir que el personal municipal constituya un equipo neutral y técnicamente preparado para el cumplimiento de los programas establecidos por el nivel político sería preciso: conseguir y mantener personal bien preparado para una función previamente determinada, buscar sólo sus requisitos y capacidades técnicas y no su afinidad política, asegurarle la permanencia en el cargo mientras cumpla adecuadamente con sus funciones, impedir que el nivel político cometa arbitrariedades en las promociones y remuneraciones, adiestrarlo permanentemente, remunerarlo de acuerdo con la función que realiza. Así se haría innecesario que a cada

innovación de las autoridades políticas se haga lo mismo con los funcionarios del nivel administrativo. Esto constituye una ventaja clara para el personal que tiene seguridad en su trabajo y posibilidad de especializarse y desarrollarse en él. Además, la organización municipal se ve fortalecida por la permanencia de sus miembros y no paga el costo del cambio que habitualmente se traduce en decaimiento de los niveles de eficacia, por lo menos en el corto plazo. La comunidad obtiene también beneficios de esta situación, ya que los programas que buscan aumentar su bienestar son ejecutados por personas con experiencia y que conocen la realidad local, al mismo tiempo que no pierde la continuidad que es indispensable para el logro del objetivo último planteado para cada uno de éstos.

Una dificultad para el establecimiento de la carrera funcionaria municipal deriva de que el nivel político se encuentra demasiado cerca del administrativo en las administraciones locales y le resulta fácil influir en él. Se justifica el dejar de lado la neutralidad y el profesionalismo argumentando con la necesidad de "lealtad" o de trabajar con "equipos propios". Esto tiene justificación en los niveles superiores de la jerarquía y en la perspectiva de los gobernantes locales pero, desde el punto de vista de los intereses permanentes de la comunidad y desde el de los propios empleados municipales, la aplicación de estos criterios resulta inadecuada.

El mejor control en la administración del personal deriva de la utilización de procedimientos transparentes: que cualquier vecino pueda concursar a las vacantes, que los criterios de selección sean conocidos, que las promociones, remuneraciones, sistemas de bienestar, calificaciones, etcétera, sean dados a conocer a la comunidad local. Por otra parte, con el mayor desarrollo tecnológico y la importancia creciente del papel de las municipalidades, los requerimientos al personal municipal serán

cada vez mayores, lo que exigirá la incorporación creciente de profesionales.

## 2. El personal municipal en la situación actual en Chile

En un régimen donde se eligen las autoridades locales, hay que distinguir entre el personal político y los empleados municipales. Los primeros son las personas físicas que han sido electas para los órganos colegiados de gobierno de un municipio.

Obviamente, ni la L.O.M. ni el Estatuto Administrativo hacen referencia alguna a este tema. El artículo 32 de la Ley Orgánica habla de funcionarios municipales entendiendo por tales tanto al alcalde como a las demás personas que integran las plantas de personal de las municipalidades, pero no hace ninguna referencia a los miembros del CODECO, pese a que, según la misma Ley Orgánica, éste integra la municipalidad.

Del mismo modo, el Estatuto Administrativo incluye entre los funcionarios municipales al personal de planta y al alcalde, aún cuando establece, al igual que había hecho la ley de municipalidades, que a éste sólo le serán aplicables las normas relativas a los deberes y a la responsabilidad administrativa. El Estatuto Administrativo se aplica a los funcionarios municipales, pero en él se reconoce la existencia de otro personal municipal.

Para el cumplimiento de las funciones municipales existen los siguientes tipos de personal:

### **1. Funcionarios municipales**

- a) **alcalde.** El máximo responsable de la política municipal es considerado como funcionario municipal y se regirá por el Estatuto Municipal en lo que afecta a los deberes y responsabilidad.
- b) **personal nombrado en cargo de planta.** Los cargos de planta son los que conforman la organización estable de la municipalidad. Cargo municipal es aquél que se contempla en la planta de los municipios y a través del cual se realiza una función municipal. Planta de personal es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada municipalidad. Estos se clasifican en:
- Titulares: ocupan en propiedad un cargo vacante
  - Suplentes: no desempeñados por un titular (menos de un mes)
  - Subrogantes: cuando el titular se encuentra impedido.
- Todos se rigen por el Estatuto Administrativo de funcionarios municipales.

### **2. Personal municipal no funcional**

- a) **personal eventual de ciertas municipalidades.** El Estatuto Administrativo excluye de su ámbito a aquellas personas que efectúan ciertas actividades en forma transitoria en las municipalidades que cuentan con balnearios u otros sectores turísticos de recreación. Se rigen por el Código del Trabajo.
- b) **personal que se desempeña en servicios traspasados.** Se rigen también por las normas del Código del Trabajo
- c) **Médicos cirujanos que se desempeñan en los gabinetes sicológicos.** Se rigen por el Código del Trabajo y en parte por el Estatuto Administrativo de funcionarios municipales.

### **3. personal no municipal**

El Estatuto Administrativo sólo permite crear cargos de planta en los casos en que la municipalidad vaya a cumplir alguna de las funciones enumeradas en los arts. 3 y 4 de la L.O.M. Para las demás actividades se deberá procurar que su prestación se efectúe por el sector privado.

En este capítulo se hará referencia a la realidad actual de la función de personal regulada por el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, Ley 18.883 de 1989.

## **2.1. Reclutamiento y selección**

El reclutamiento y la selección constituyen el filtro que permite elegir entre los postulantes a un determinado puesto

vacante a aquél que, en definitiva, pasará a formar parte de la planta de la municipalidad.

Si se cuenta con el perfil del cargo que debe ser provisto, será más fácil realizar una elección certera del candidato más idóneo. Este perfil se encuentra implícito en las descripciones de cargo, lo que sólo existe en algunas municipalidades. En otras es difícil encontrar personal capacitado en estas materias. Usualmente, las descripciones de cargo se realizan por departamento, ya que no existe disposición que obligue a la autoridad a disponer de este elemento para el adecuado funcionamiento del aparato estatal local. Por ello existen cargos bien especificados y caracterizados y otros cuya competencia está regulada por la costumbre. En ciertos casos se confeccionaron, en algún momento, descripciones de cargos que posteriormente no fueron actualizadas, se archivaron, y jamás fueron utilizadas. En la actualidad se encuentran obsoletas debido a los cambios producidos en el sistema.

Sería recomendable que cada departamento de personal impulsara el diseño de descripciones de todos los cargos de la municipalidad, así como su actualización continua.

La legislación vigente establece que toda vez que un cargo se encuentre vacante puede ser provisto mediante concurso público o interno, debiendo privilegiarse el ascenso (concurso interno) como forma de asegurar la carrera funcionaria.

Debido a esto, el ingreso en calidad de titular a cargos de planta mediante concurso público, sólo procede en el último grado de la planta respectiva, "salvo que existan vacantes de grados superiores a éste que no hubieren podido proveerse mediante ascensos". Habitualmente existen funcionarios de carrera que cumplirían con los requisitos de un cargo determinado, por lo cual tendrían derecho a asumir el puesto vacante. Sin embargo, la

necesidad de profesionales especializados y actualizados son cada vez mayores.

De acuerdo a lo anteriormente indicado, deben incorporarse a la planta municipal en el último grado, (que es el grado 12º al que en 1991 corresponde una remuneración mensual de \$ 112.027), lo que obviamente desincentiva el interés por trabajar en el nivel local, ya que éstos preferirán hacerlo en el sector privado con una mejor remuneración. Debiera permitirse la contratación de nuevos funcionarios en grados superiores, siempre que las necesidades así lo recomienden. En la medida que un cargo exija conocimientos específicos no poseídos por los actuales empleados resulta indispensable la contratación externa de quien esté capacitado. Sin embargo, los requisitos que habitualmente se exigen para ocupar determinados cargos no guardan relación con la tarea concreta que debe desempeñarse, debido a que muchos no se encuentran bien descritos y especificados. Si existieran descripciones y evaluaciones de cargos se podría realizar un análisis objetivo de las necesidades de personal de la municipalidad y, respetando el derecho de los funcionarios a ascender, determinar en qué casos corresponde el concurso interno y en cuáles es recomendable uno público.

Si se produce una vacante que no puede ser provista por ascenso, antes de realizar un concurso público, el alcalde debe comunicar, por una sola vez, a las municipalidades de la respectiva región la existencia del cupo, para que los funcionarios de ellas puedan postular.

El concurso público se define como un procedimiento de selección técnico y objetivo que consiste en la aplicación de pruebas, de conocimientos y de personalidad, así como en la evaluación de los antecedentes que presentan los postulantes.

Hay un comité que tiene por misión preparar y realizar el concurso. Está formado por el jefe o encargado de personal y por quienes integran la junta calificadora del cargo vacante, con excepción del representante del personal. Su tarea es definir los requisitos indispensables para el cargo (responsabilidad, iniciativa, estudios, estado físico, etc.) y su ponderación de acuerdo a la importancia relativa que cada uno tenga. La ley señala los factores básicos que deben ser considerados, como los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación. Sin embargo, aquellos referidos a aptitudes específicas para el desempeño de la función quedan a criterio de la comisión. La ponderación de cada factor debe estar en directa relación con las características del cargo y los requisitos para su desempeño.

Los factores se encuentran determinados en las descripciones y evaluaciones de cargos, las que llevan implícito también en qué casos es necesario aplicar pruebas de conocimientos y/o personalidad y cuando basta con revisar los antecedentes presentados por el postulante (concurso de oposición).

El proceso descrito en la actual legislación fija los parámetros básicos para el procedimiento de reclutamiento y selección, pero no cuenta con las descripciones de cargo necesarias, puede tomar decisiones totalmente erradas, sea por falta de tiempo, de información o por no estar comprometida con la tarea encomendada.

Los requisitos para ingresar a las municipalidades son los siguientes:

- a) Ser ciudadano;
- b) Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando proceda;
- c) Tener salud compatible con el desempeño del cargo;

- d) Haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley;
- e) No haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente, o por medida disciplinaria, salvo que hayan transcurrido más de cinco años desde la fecha de expiración de funciones; y
- f) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado o procesado por crimen o simple delito.

El concurso público exige como paso inicial la publicación de un aviso en un diario de los de mayor circulación en la comuna con las bases del concurso. Asimismo se fijan avisos en la sede municipal y se toman otras medidas de difusión que se estimen convenientes para un reclutamiento efectivo. El planteo del aviso es vital para efectuar una primera selección de los postulantes ya que, en la medida que las exigencias del cargo se encuentran identificadas, las personas que desean postular se autoseleccionan.

## **2.2 Capacitación**

La capacitación es definida como "el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarias para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias".

Se trata de un proceso necesario para el buen funcionamiento del municipi. Como la organización municipal está inserta en un medio cambiante en el cual el desarrollo tecnológico es cada vez más rápido y trascendente, se torna necesario que sus funcionarios cuenten con conocimientos especializados y al día. En la medida que no se asume el adiestramiento como un proceso necesario para la adecuación de la institución a los cambios del medio esto puede llevar a que la organización se torne ineficaz para satisfacer las

necesidades de la comunidad. Así la capacitación permite que los funcionarios municipales se mantengan vigentes y eficientes.

La Ley hace referencia a distintos tipos de capacitación, con el siguiente orden de preferencia:

- a) Capacitación para el ascenso: Habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores. La selección de los postulantes debe hacerse estrictamente de acuerdo al escalafón. Este tipo de entrenamiento es voluntario.
- b) Capacitación de perfeccionamiento: Tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa. La selección de los postulantes debe hacerse mediante concurso.
- c) Capacitación voluntaria: Es aquella de interés para la municipalidad, que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso. El alcalde determina la procedencia de los cursos que tienen este carácter, selecciona a los interesados mediante concurso y evalúa los méritos de los candidatos.

A este respecto se debe destacar que la actual legislación establece claramente que "los estudios de educación básica, media o superior y los cursos de postgrado conducentes a la obtención de un grado académico, no se considerarán actividades de capacitación y de responsabilidad de la municipalidad". De esto se desprende que se consideran cursos de capacitación solamente los seminarios o cursos técnicos. A veces estas actividades no cumplen los requisitos y exigencias para que el funcionario adquiera los conocimientos necesarios para el buen desempeño de un cargo profesional.

Una real carrera funcionaria debe estar avalada por un sistema de capacitación adecuado, único medio efectivo de otorgar a los funcionarios la posibilidad de ascender, asumiendo nuevas funciones y responsabilidades.

Por otro lado, si como se vió, la legislación vigente coarta la posibilidad de contratar nuevos profesionales, debería facilitarse la especialización de los funcionarios municipales, a través de cursos que permitan efectivamente aumentar y mejorar sus conocimientos.

### **2.3 Evaluación del desempeño**

El sistema de calificación establecido en la Ley tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo (consignadas en su descripción) y sirve de base para el ascenso, la capacitación, los estímulos y la eliminación del servicio. Este sistema debe tomar en consideración factores como la conducta, el criterio y la discreción, el rendimiento y la capacidad, la preparación y la eficiencia funcionaria y la vocación para el servicio, los que son calificados con notas en la escala de 1 a 7.

Cada organización debe adecuar el sistema de evaluación del desempeño de acuerdo a su realidad. La ley establece ciertos parámetros básicos que deben ser respetados. Sin embargo, manteniendo la esencia del proceso, debiera intentarse hacerlo cada vez más efectivo. Por ejemplo existen cargos profesionales en los cuales las exigencias pueden ser mayores en ciertos factores y menores en otros o en los cuales se pueden agregar otras consideraciones importantes para una mejor evaluación del desempeño del empleado.

La legislación vigente establece que el período de calificación comprende doce meses de desempeño funcionario y se extiende desde el 1º de septiembre hasta el 31 de agosto del año siguiente. Así, el proceso de calificación debe iniciarse el 1º de septiembre y quedar terminado el 31 de octubre de cada año. Cabe destacar que la Ley 19.001 del 6 de octubre de 1990 suspendió el proceso calificadorio durante ese año, modificando las fechas

relativas al proceso y estableciendo que éste tendrá lugar a contar del 1º de septiembre de 1991. La causa que motivó dicha modificación fue la aceptación del reclamo de la Asociación de Funcionarios Municipales acerca de los problemas que presentaba dicho proceso.

La objetividad de este sistema está asegurada al determinar que el encargado de calificar debe basarse en dos documentos básicos: **la hoja de vida y la hoja de calificación.**

Cada funcionario tiene una hoja de vida en la que se deben anotar todas las actuaciones que salen de lo normal, sean positivas o negativas (anotaciones de mérito o demérito respectivamente). La hoja de calificación resume y valora anualmente el desempeño de cada funcionario. Al momento de evaluar cada factor se tendrán a la vista las anotaciones registrados en la hoja de vida del funcionario con el objeto de sumarlas o restarlas a la nota cinco que es considerada como base. Las anotaciones serán valoradas con uno o dos puntos, los que serán sumados o restados de la nota base del respectivo factor. Luego de obtenido el puntaje total de cada empleado se procede a clasificar a cada uno en cuatro listas (distinción, normal, condicional y deficiente).

Para ser incluido en lista de distinción, el funcionario debe tener un puntaje mínimo de 28 puntos, no tener notas inferiores a cinco y ninguna anotación de demérito. La lista normal exige un mínimo de 20 puntos y ninguna nota inferior a cuatro; la lista condicional requiere un mínimo de 13 puntos, no tener más de dos notas igual a dos y ninguna nota uno; la lista deficiente incluye a funcionarios con menos de trece puntos.

El responsable es el jefe de unidad, que tiene veinte días de plazo para realizar la calificación. Los funcionarios pueden reclamar ante una junta calificadora, compuesta por los tres funcionarios de mayor jerarquía, con exclusión del alcalde y del

juez de policía local y por un representante elegido por el personal que sólo tiene derecho a voz. La resolución de la junta es apelable ante el alcalde.

La Ley declara vacante el cargo de los funcionarios clasificados en lista deficiente y de los clasificados en tres oportunidades en un período de cinco años o por dos veces consecutivas en lista condicional.

Todo el proceso requiere, en primer término, comprensión y compromiso de quienes deben ejecutar la tarea (jefes de departamento). Es difícil lograr este compromiso y dedicación; a veces, el proceso se considera como un mero trámite sin recordar su vital importancia para el funcionario, ya que su carrera en la administración municipal, depende de la lista en que sea calificado, siempre y cuando se respete la normativa legal. El ascenso, la capacitación, los estímulos y eliminación del servicio están supeditados al lugar que ocupe dentro del escalafón correspondiente (ordenación de los funcionarios de cada grado de la respectiva planta, por lista de clasificación y, dentro de la misma, en forma decreciente, conforme al puntaje obtenido). En la medida que este proceso se realiza objetiva y responsablemente se logrará una mayor eficiencia municipal.

Pero suele suceder que los jefes encargados de evaluar a sus subalternos no reflejan la realidad laboral. No desean comprometerse con un juicio que pueda ser cuestionado por involucrar cierto grado de subjetividad. Generalmente, entonces, los funcionarios son calificados en lista de distinción o normal.

Con una buena descripción de cargos y un proceso efectivo de evaluación del desempeño se puede reestructurar y readecuar el recurso humano dentro de la organización. Conociendo desempeño de cada funcionario en un cargo puede determinarse quién es más adecuado para cada puesto y proceder así a reasignar funciones.

## 2.4 Obligaciones de los funcionarios. La responsabilidad

El Estatuto Administrativo para funcionarios municipales establece las normas generales que fijan los marcos para el buen desempeño de las labores de cada empleado, las que deben orientarse hacia el cumplimiento de los objetivos de la municipalidad. Cuando se hace referencia a las obligaciones y responsabilidades de los funcionarios, queda claramente establecida la relación jerárquica que existe a partir de la estructura organizacional y las obligaciones morales que tienen, así como la responsabilidad administrativa que involucra el desempeño de un cargo público.

Las obligaciones de cada funcionario son:

- a) Desempeñar personalmente las funciones del cargo, sin perjuicio de las normas sobre delegación;
- b) Orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la municipalidad y a la mejor prestación de servicios que a ésta le corresponda;
- c) Realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia;
- d) Cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico;
- e) Cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga la autoridad competente. Los funcionarios municipales pueden ser destinados o designados en comisión de servicio por el alcalde para cumplir funciones de la misma jerarquía a las del cargo que desempeñan. Las destinaciones se refieren al cumplimiento de funciones propias del cargo para el que han sido designados, mientras que las comisiones de servicio se refieren a funciones ajenas al cargo;
- f) Obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico;
- g) Observar estrictamente el principio de la probidad administrativa;
- h) Guardar secreto en los asuntos que revisten el carácter de reservados;

- i) Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo;
- j) Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la municipalidad le requiera relativos a situaciones personales o de familia;
- k) Denunciar a la justicia los crímenes o simples delitos y al alcalde los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de su cargo;
- l) Rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración y custodia de fondos o bienes;
- m) Justificarse ante el superior jerárquico de los cargos que se les formulen con publicidad.

La legislación vigente señala en forma especial las obligaciones del alcalde y de los jefes de unidades:

- a) Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la estructuración del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.
- b) Velar permanentemente por el cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia.
- c) Desempeñar sus funciones con ecuanimidad y de acuerdo a instrucciones claras y objetivas de general aplicación, velando permanentemente para que las condiciones de trabajo permitan una actuación eficiente de los funcionarios.

El funcionario que infrinja sus obligaciones y deberes funcionarios puede incurrir en responsabilidad administrativa. En este punto es importante referirse a la relación jerárquica y a la responsabilidad administrativa. Respecto a ello, la legislación señala expresamente que "si el funcionario estima ilegal una orden impartida por su superior deberá representarla por escrito, y si el

superior la reitera en igual forma, el funcionario debe cumplirla, quedando exento de toda responsabilidad, la cual recaerá por entero en el superior que insistió en la orden". De este modo, por un lado, se protege a la comunidad y, por el otro, a los funcionarios que se encuentran inmersos en una institución de carácter piramidal en la cual se da una relación jerárquica claramente establecida y que puede constituir una instancia propicia para abusos de poder.

En la hoja de vida de cada funcionario se registran las anotaciones de demérito en caso de que haya infringido sus obligaciones o deberes. Cuando estas infracciones son susceptibles de la aplicación de una medida disciplinaria, la que debe ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo, significa que el funcionario incurrió en responsabilidad administrativa.

Si es el alcalde quien incurra en responsabilidad administrativa, ésta se hará efectiva en conformidad al artículo 76 de la L.O.M. donde se señala que el CODECO uede proponer al COREDE la remoción.

La sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal y, por lo tanto, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos.

Las medidas disciplinarias de las cuales pueden ser objeto los funcionario son:

- a) Censura: Reprensión por escrito.
- b) Multa: Privación de un porcentaje de la remuneración mensual, la que no puede ser inferior a un cinco por ciento ni superior a un veinte por ciento de ésta.

- c) Destitución: Decisión del alcalde de poner término a los servicios de un funcionario. Esta medida procede siempre en los siguientes casos:
- Ausentarse de la municipalidad por más de tres días consecutivos, sin causa justificada.
  - Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la administración del Estado; dirigir promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración.
  - Atentar contra los bienes de la municipalidad, cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro
  - Incitar a destruir, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participar en hechos que los dañen.
- d) Condena por crimen o simple delito.

Los sindicatos dentro de la administración del Estado estuvieron prohibidos. En la actualidad, se ha fortalecido la creación y desarrollo de las Asociaciones de Funcionarios Municipales que tienen como objetivo resguardar los derechos de los empleados.

En lo que se refiere a la paralización de actividades, se debe decir que los funcionarios de la administración del Estado no están autorizados a realizar huelgas. Con ello se busca asegurar la continuidad de la labor cuyo fin último es el bien común de la sociedad.

Por último, la norma establece que un funcionario puede ser destituido por actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración, pero la causal no tiene una definición clara y precisa de lo que se entiende por "actos que

perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración", lo que puede prestarse a arbitrariedades.

En todo caso, toda vez que el alcalde estime que existen hechos susceptibles de ser sancionados debe decretar la instrucción de una investigación sumaria o de un sumario administrativo, dependiendo de la gravedad de los hechos.

La investigación sumaria es un procedimiento fundamentalmente verbal que no puede exceder de cinco días y en que no cabe aplicar como sanción la destitución. Si en el curso de la investigación se verifica que los hechos revisten mayor gravedad, el alcalde debe poner término a la investigación sumaria y disponer la instrucción de un sumario administrativo.

Para llevar a cabo el sumario, el alcalde debe designar un fiscal y un actuario, con amplias facultades para investigar y al cual los funcionarios están obligados a prestar la colaboración que se les solicite. Los antecedentes racabados durante el sumario, serán elevados al alcalde el que resuelve, dictando un decreto en el cual absuelve al inculpado o aplica la medida disciplinaria.

La disposición que establece la necesidad de realizar un sumario administrativo o una investigación sumaria para la aplicación de medidas disciplinarias encuentra su justificación en los principios de la carrera funcionaria que tiene como finalidad la protección del funcionario y su permanencia en la administración del Estado. Así, toda vez que se presume que un funcionario infringe sus obligaciones o deberes incurriendo en responsabilidad administrativa, debe realizarse un sumario administrativo. El procedimiento que involucra un sumario es engorroso y se justifica solamente en casos muy determinados y graves.

Dado que todos los funcionarios municipales gozan de inamovilidad en sus cargos, si se carece de un sistema de

evaluación de desempeño efectivo, puede ser nefasto para la municipalidad. Una carrera funcionaria que contemple la propiedad del cargo pero no la posibilidad de eliminación a través de la evaluación de desempeño es desequilibrada y no protege ni a la comunidad ni a la municipalidad.

La responsabilidad administrativa del funcionario se extingue, según la Ley:

- a) Por muerte;
- b) Por haber cesado en sus funciones. El alcalde puede retener la renuncia de un funcionario cuando éste sea objeto de un sumario administrativo que se presume puede terminar con la aplicación de una medida disciplinaria;
- c) Por el cumplimiento de la sanción;
- d) Por la prescripción de la acción disciplinaria;

## **2.5. Prohibiciones a los funcionarios**

La legislación vigente que regula las actuaciones de los funcionarios municipales establece las prohibiciones a que están afectos. Entre éstas se deben destacar las siguientes:

- a) Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que tengan interés él, su cónyuge o parientes;
- b) Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución;
- c) Solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros;
- d) Realización de actividades políticas dentro de la administración del Estado;
- e) Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la administración del Estado;
- f) Atentar contra los bienes de la municipalidad.

Esta disposición establece claramente aquellas acciones que están prohibidas para los empleados municipales y que significan, en casos de trasgresión, la aplicación de medidas disciplinarias, toda vez que luego de una investigación sumaria o de un sumario administrativo se pruebe su responsabilidad.

El Estatuto Administrativo para funcionarios municipales establece que son incompatibles todos los empleos a que hace referencia con funciones o cargos de elección popular. De este modo se hace patente el esfuerzo por desterrar de las administraciones locales toda actividad de tipo político partidaria por los funcionarios. La intención es crear un nivel administrativo neutral y profesional en las administraciones locales.

Luego de hacer referencia a todas las obligaciones funcionarias, las medidas disciplinarias que pueden surgir por incumplimiento de éstas, así como por llevar a cabo actividades expresamente prohibidas o pasar por alto aquellas que están expresamente señaladas, se puede concluir que prácticamente todo el desempeño de un funcionario municipal se encuentra regido por la ley, que busca de esta forma resguardar los intereses de la comunidad asegurando que los funcionarios actúen con probidad administrativa, definida ésta como "una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado".

## **2.6. Derechos de los funcionarios**

El Estatuto establece que todo funcionario tiene derecho a gozar de estabilidad en el empleo y a ascender en el respectivo escalafón; a hacer uso de feriados, permisos y licencias; a recibir asistencia en caso de accidente en actos de servicio o de enfermedad contraída a consecuencia del desempeño de sus funciones; a participar en las acciones de capacitación; a gozar de todas las prestaciones y beneficios que contemplen los sistemas de previsión

y bienestar social; y a ser defendido por la municipalidad si se atenta contra su vida o integridad corporal o se le injuria o calumnia con motivo del desempeño de sus funciones. Por sus obligaciones los funcionarios municipales se encuentran expuestos a ser agredidos por personas que se sienten perjudicadas a raíz del cumplimiento de diversas disposiciones o políticas de acción, motivo por el cual el empleado debe ser resguardado por la institución.

**a) Remuneración y Asignaciones**

Uno de los principios más importantes de una política de personal justa y equitativa y que tenga como objetivo superior el resguardo de la carrera funcionaria, es el de una remuneración acorde con el cargo que se desempeña. En teoría, para la fijación de la remuneración se deben tener en cuenta: la responsabilidad que el puesto involucra, las funciones que se deben llevar a cabo para un buen desempeño de éste, los riesgos que debe asumir el empleado, la cantidad de funcionarios que se encuentran bajo su dependencia, etc. La remuneración de cada funcionario debe estar basada en evaluaciones de cargo que establezcan todos los factores involucrados en el desempeño de éste, y además debe existir una concordancia entre la remuneración de un cargo con aquel estipendio del resto de los puestos de la organización. El principio que debe regir toda política de personal que busque alcanzar la equidad es que a funciones iguales, con iguales responsabilidades, igual remuneración

Existe una escala de sueldos ( que va desde el grado 20º que significa \$ 35.554 hasta el grado 1º con \$ 622.553) que es propia de la administración municipal y distinta de la Escala Unica de Sueldos del resto de la administración del Estado. El personal municipal se encuentra clasificado en ocho escalafones, a los que le corresponden distintos tramos de grados dentro de la escala:

ESCALAFON	GRADOS
Alcalde	1º - 8º
Directivo	3º - 10º
Profesional	5º - 12º
Jefatura	9º - 12º
Especializado	10º - 18º
Administrativo	12º - 19º
Mayordomo	14º - 17º
Auxiliar	16º - 20º

Los funcionarios de la planta son incorporados a un escalafón que los ordena en cada grado por lista de clasificación (de distinción, normal, condicional y deficiente), y dentro de ésta, en forma decreciente dependiendo del puntaje obtenido. El paso de un escalafón a otro se efectúa por ascenso, que es el derecho de un funcionario a acceder a un cargo vacante del grado superior. De esta manera, es necesario que un funcionario cese en sus funciones para que se produzcan cargos vacantes que permitan acceder a un grado más alto dentro de la escala. Sería recomendable impulsar una reforma paulatina que otorgue cierta flexibilidad de contratación y haga respetar, para el ascenso, las normas que lo deben regir como evaluaciones de desempeño objetivas y basadas en descripciones de cargo vigentes y el establecimiento de escalafones.

Las asignaciones a que tienen derecho los funcionarios son las siguientes:

- Pérdida de caja: Para funcionarios que manejan dineros en efectivo;
- Movilización: Para aquellos que realizan visitas domiciliarias o labores inspectivas;
- Horas extraordinarias;
- Cambio de residencia;
- Viáticos y pasajes;

- **Feriados y Permisos:** El feriado es el derecho de todo trabajador a hacer uso de días de descanso durante el año con goce de todas las remuneraciones. Es de 15 días hábiles para los funcionarios con menos de quince años de servicio, de veinte días hábiles para aquellos con quince o más años de servicio y menos de veinte y de veinticinco días para los funcionarios con veinte o más años de servicio. Esta diferencia en la cantidad de días, dependiendo de los años de servicio no se considera justificada y llega a ser excesiva. Los funcionarios pueden ausentarse de sus labores, con la autorización de su jefe respectivo, por motivos particulares hasta por seis días hábiles en el año calendario, con goce de remuneración y pueden solicitar permiso sin goce de remuneraciones hasta por tres meses.

#### b) **Prestaciones sociales**

El Estatuto establece la existencia de prestaciones en relación a accidentes o enfermedades de trabajo, en cuyo caso la municipalidad se ve obligada a cancelar los gastos que éstos involucren.

También se señala que los funcionarios pueden afiliarse a los servicios de bienestar, debiendo la municipalidad efectuar los aportes respecto de cada empleado.

Los funcionarios tienen derecho a las asignaciones familiares y maternales de acuerdo a la legislación vigente.

### 3. La carrera funcionaria

El Estatuto Administrativo define la carrera funcionaria como un "sistema integral de regulación del empleo municipal aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función municipal, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la

objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad".

Esta carrera otorga al funcionario estabilidad en el empleo, posibilidad de ascender, de desarrollarse a través de cursos de capacitación, de obtener una remuneración acorde con la función que debe desempeñar, y que establece criterios para las evaluaciones del desempeño, el proceso de reclutamiento y selección y las descripciones y evaluaciones de cargos.

De este modo la carrera funcionaria busca alejar de las municipalidades el patronazgo político, el nepotismo, etc. y de ese modo, asegurar que cuenten con un personal capaz, eficiente, técnico y objetivo.

La actual legislación hace referencia a la carrera funcionaria en muchas oportunidades. Sin embargo, en algunas ocasiones, sus principios son mal entendidos y, en otras, son obviados. Son mal entendidos toda vez que bajo la justificación de la estabilidad en el empleo otorga inamovilidad al funcionario municipal, permitiendo excesos por parte de quines se sienten seguros en sus puestos. Son mal entendidos también, cuando se obliga a privilegiar el ascenso por sobre el concurso público, obstaculizando así la contratación de nuevos profesionales. La legislación debiera establecer que el ascenso se debe privilegiar siempre y cuando dentro de la planta exista algún funcionario que cumpla con los requisitos del cargo vacante, los que deben estar bien especificados. En caso contrario, debiera llevarse a cabo un concurso público.

Los principios de la carrera funcionaria son obviados cuando se establece que no se consideran cursos de capacitación aquellos de enseñanza básica, media o postgrado. De este modo, se restringen considerablemente las posibilidades de desarrollo del funcionario. La legislación debiera ser más flexible para permitir apoyar, en casos especiales, a los funcionarios que desean continuar sus

estudios básicos o medios. En lo que se refiere a cursos de postgrado, esta disposición perjudica a la municipalidad y, en definitiva, a la comunidad, ya que no permite impulsar la actualización y especialización del conocimiento de sus profesionales.

La ley no establece la necesidad de contar con descripciones y evaluaciones de cargo, que son técnicamente indispensables para una política de personal objetiva, equitativa y al servicio de los objetivos de la municipalidad. El proceso de reclutamiento y selección se describe en forma general quedando a la merced de cada comité que se forma usualmente sin la anticipación requerida, lo que induce a una actuación superficial. La evaluación del desempeño, en la práctica, es sólo un trámite, ya que la legislación no establece disposiciones que resguarden eficazmente el cumplimiento de este sistema. Esto es lo que ha motivado su suspensión durante 1990.

Puede concluirse que el actual Estatuto Administrativo requiere una revisión profunda para promover las modificaciones que apunten a desarrollar una función de personal que contribuya efectivamente al mejor desempeño de la organización municipal en pro del desarrollo de la comunidad local. La aplicación y el respeto de las normas que regulen tal función están a cargo de la autoridad local la que debe tomar conciencia de la importancia que reviste para el logro de sus objetivos.

#### 4. El personal de los servicios traspasados

Las normas relativas a este tipo de personal fueron analizadas en el módulo IV donde se expuso que el personal de los servicios de educación y salud administrados por las municipalidades, se rige por la Ley 18.620 del 6 de julio de 1987 y que aprueba el Código del Trabajo.

La situación del personal traspasado no es fácil de definir. Unos 100.000 funcionarios están regidos por las disposiciones del Código del Trabajo, sin embargo desarrollan funciones de tipo público. Lo ideal sería establecer una cuidadosa carrera funcionaria (especialmente en el área de la educación para asegurar a estos funcionarios los mismos derechos y garantías del personal municipal regido por el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Para destacar las diferencias actualmente existentes, corresponde una comparación del Código del Trabajo con el Estatuto Administrativo para Funcionarios municipales

El Código del Trabajo comienza estableciendo que las normas que lo componen no son aplicables a los funcionarios de la administración del Estado, del Congreso Nacional y del Poder Judicial siempre y cuando éstos sean regulados por sus respectivos estatutos. Es esta disposición la que permite que los funcionarios de los servicios traspasados sean regidos por disposiciones del derecho privado en circunstancia que realizan funciones propias de la administración del Estado. Así, el empleador en esta relación laboral es la autoridad local y el trabajador es el funcionario de los servicios de educación, salud u otros traspasados a la administración municipal.

#### **a) El Contrato de trabajo**

Puede ser individual o colectivo, según se celebre entre un trabajador y un empleador o entre un empleador y un grupo de trabajadores unidos con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y remuneración.

El contrato individual de trabajo se define como "una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, éste a prestar servicios personales bajo

dependencia y subordinación del primero, y aquel a pagar por estos servicios una remuneración determinada".

"La negociación colectiva es el procedimiento a través del cual un empleador se relaciona con uno o más sindicatos de la respectiva institución, o con trabajadores que presten servicios en ella y que se unan para tal efecto, o con unos y otros, con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y de remuneraciones para los involucrados en dicho procedimiento, por un tiempo determinado".

En el caso de los funcionarios municipales regidos por el Estatuto Administrativo, todas las disposiciones que regulan las relaciones contractuales de trabajo están establecidas a priori, no pudiendo negociarse ningún aspecto (la remuneración se rige por la escala de sueldos; las obligaciones, deberes y derechos están especialmente mencionados; la responsabilidad administrativa está definida y sancionada, etc.).

En contraposición los funcionarios de los servicios traspasados pueden negociar todos los aspectos del contrato de trabajo (siempre y cuando ello no se contraponga con el estatuto docente), motivo por el cual pueden producirse diferencias entre empleados que cumplen funciones en una misma institución y que buscan los mismos objetivos definidos en políticas de carácter global fijadas por la autoridad local.

#### **b) Las remuneraciones**

Es "la contraprestación en dinero y las adicionales en especies valuables en dinero que debe percibir el trabajador del empleador por causa del contrato de trabajo. No constituyen remuneración las asignaciones de movilización, de pérdida de caja, de desgaste de herramientas y de colación, los viáticos, las prestaciones familiares otorgadas en conformidad a la ley, la

indemnización por años de servicio y las demás que proceda pagar al extinguirse la relación contractual". Constituyen remuneración el sueldo, el sobresueldo, la comisión, la participación y la gratificación.

En esta materia se producen diferencias por cuanto los funcionarios municipales están adscritos a una escala de sueldos que, de acuerdo al Estatuto Administrativo, es muy rígida, por cuanto es difícil pasar de un grado a otro. En cambio, el funcionario de los servicios traspasados puede pactar una remuneración y pedir un aumento de sueldo sin que se produzca una vacante. Por otro lado, se producen diferencias cada vez que el Estado decreta un reajuste, ya que los empleados regulados por el Código del Trabajo no se encuentran dentro de esta categoría; no tienen derecho a tal aumento de remuneración, a menos que la autoridad decida lo contrario.

**c) Terminación del contrato de trabajo**

El contrato de trabajo termina en los siguientes casos:

- Mutuo acuerdo de las partes
- Vencimiento del plazo convenido
- Conclusión del trabajo o servicio que dio origen al trabajo
- Muerte del trabajador
- Caso fortuito o fuerza mayor
- Desahucio suscrito por las partes
- Caducidad

El empleador puede poner término al contrato de trabajo con o sin derecho a indemnización, dependiendo del caso. Los funcionarios regulados por el Estatuto Administrativo gozan de inamovilidad, lo que no se aplica a los empleados de los servicios traspasados. Para éstos prácticamente no existe la carrera funcionaria, lo que

produce una diferencia entre trabajadores que pertenecen a una misma institución.

**d) Las organizaciones sindicales**

Los funcionarios regidos por el Código del Trabajo pueden organizarse en sindicatos con el objeto de representar a los trabajadores en el ejercicio de sus derechos, canalizar inquietudes y necesidades, velar por el cumplimiento de las Leyes sobre seguridad social y del trabajo, prestar ayuda a sus asociados, etc. De este modo existen, dentro de las municipalidades, dos instancias distintas: los sindicatos que agrupan a los trabajadores de los servicios traspasados y las asociaciones de funcionarios municipales en las que puede organizarse el resto del personal resguardado por el Estatuto Administrativo.

**e) Las huelgas**

Los funcionarios regidos por la ley 18.620 se encuentran facultados para realizar huelgas o paros por diversos motivos, por ejemplo, cuando no logran los objetivos que se plantean como organización sindical frente al empleador. En cambio, el resto de los funcionarios municipales carecen de tal derecho.

**f) Técnicas de administración de personal**

El Código del Trabajo no considera obligatorios los distintos recursos técnicos de la administración de personal. Ninguna disposición establece la necesidad de un procedimiento de reclutamiento y selección de personal, de evaluación del desempeño y de descripciones y evaluaciones de cargo. La autoridad local decide respecto a aplicar dichas técnicas, lo que puede generar diferencias considerables entre los dos regímenes. Por otro lado, si no se aplica de esta práctica no se asegura la carrera

funcionaria del empleado de servicios traspasados, en contraposición al funcionario municipal.

## II. LA EVALUACION DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO PARA LA EFICIENCIA MUNICIPAL EN PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

En este trabajo se ha analizado la creciente intervención de los municipios en las políticas sociales. Pues bien, para elevar la racionalidad de esas intervenciones resulta especialmente importante utilizar metodologías adecuadas en la formulación y evaluación de los proyectos. En una situación donde hay escasez de recursos y se han incrementado las necesidades será todavía más apremiante la tarea de comparar, elegir y descartar proyectos alternativos, buscando aumentar la eficiencia y eficacia de las opciones adoptadas.

La evaluación de proyectos sociales tiene un papel central en ese proceso de racionalización y es un elemento básico de la planificación. Las evaluaciones **ex-post** de proyectos en curso o ya realizados resulta fundamental para mejorar el diseño de otros proyectos futuros. Asimismo, la evaluación **ex-ante** permite elegir la mejor alternativa.

En los proyectos sociales, por un lado, existe la tradición de la evaluación social, vinculada a la etapa **ex-ante** de aquellos proyectos que cumplen con todos los "estados" del ciclo convencional" (preinversión, inversión y operación). Esto supone tales proyectos implican el diseño y ejecución de una obra física (inversión) para que puedan operar. Pero existen otros que no requieren obra física o en los que ésta tiene una magnitud marginal, por lo cual quedarían sin posibilidad de ser evaluados.

Por otro lado, el análisis costo-beneficio es, una herramienta útil para los proyectos sociales, pero tal metodología presenta

fuertes restricciones cuando se trata de analizar proyectos cuyos productos no son equivalentes a beneficios y no vienen expresados en unidades monetarias.

El análisis costo-efectividad (o costo-eficiencia) ha tenido un considerable desarrollo en los últimos años, por cuanto permite superar las limitaciones del análisis costo-beneficio, al no imponer como prerrequisito que los productos del proyecto sean traducidos a moneda. Sin embargo, la lógica de su utilización siempre ha quedado circunscrita a la consideración de la eficiencia operacional con que los proyectos generan los productos o servicios que han justificado su elaboración, dejando de lado el impacto que producen sobre la población objetivo del mismo. Hay la posibilidad de proyectos eficientes en la generación de sus productos, pero ineficaces, porque no producen los cambios perseguidos en el grupo meta.

El objetivo de este módulo es enfatizar la necesidad de desarrollar metodologías que permitan las evaluaciones ex-ante y la ex-post de proyectos sociales tanto si requieren obra física como si ella no es necesaria para su posterior operación y al mismo tiempo, lograr que el análisis de la eficiencia sea el reverso de la medalla del estudio de la eficacia (o impacto).

A continuación se formularán algunas reflexiones generales sobre la evaluación de proyectos sociales.

Nunca puede ser razonable dilapidar recursos o realizar acciones que no pueden alcanzar los objetivos que se proponen. Sin embargo, incrementar la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos es todavía más necesario en el caso de los municipios en Chile, por las relaciones que mantienen con los fondos de financiación como el FOSIS o el FNDR.

## 1. ¿Qué es evaluar proyectos sociales?

Suele confundirse la evaluación social de proyectos con la evaluación de proyectos sociales. La primera utiliza el análisis económico en proyectos considerados en el contexto nacional (al que se denomina "social"); emplea la metodología del análisis costo-beneficio (ACB), con sus indicadores clásicos (TIR, Tasa interna de retorno)<sup>1</sup> y (VAN, Valor actual neto)<sup>2</sup>; y con ella ordena los componentes del proyecto y entrega medidas sobre la contribución que hacen a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, dado que se trata de una evaluación ex-ante, nada dice sobre la eficiencia operacional con que el proyecto se implementa y menos aún sobre el impacto que produce en la población objetivo.

Por otro lado, requiere transformar los productos del proyecto en unidades monetarias (beneficios) para hacer viable la comparación con los costos de los insumos. Ello exige aceptar tales supuestos que, en buena parte de los casos, ponen en tela de juicio la confiabilidad de los resultados, cuando se están considerando proyectos sociales.

La evaluación de proyectos sociales se centra en medir tanto el impacto, vale decir, los cambios experimentados por la población objetivo a causa del proyecto, como la eficiencia operacional con que se lo ha implementado. La metodología que se utiliza es el análisis costo-efectividad.

El gráfico 1 permite apreciar las diferencias que existen entre ambos tipos de análisis. Conviene precisar que, independientemente que sean económicos o sociales, los proyectos

---

<sup>1</sup> Tasa interna de retorno es la tasa de actualización que vuelve igual a cero el valor actual neto del flujo de fondos. Representa la rentabilidad media del dinero utilizado en el proyecto durante toda su duración.

<sup>2</sup> Un proyecto implica una corriente de ingresos o beneficios y de egresos o costos que se van produciendo en las distintas etapas de su ciclo. De acuerdo al VAN, un proyecto es rentable si el valor actual de flujos de ingresos es mayor que el valor actual de flujos de egresos, utilizando la misma tasa de descuento.

requieren insumos para generar los productos (bienes o servicios) buscados. Los insumos implican costos, que constituyen la dimensión común a ambos análisis. En proyectos económicos, los bienes y servicios resultantes se transan en el mercado y tienen, o se les puede imputar, un precio, por lo que resulta simple comparar costos con beneficios, ya que ambos están expresados en la misma unidad de medida (moneda).

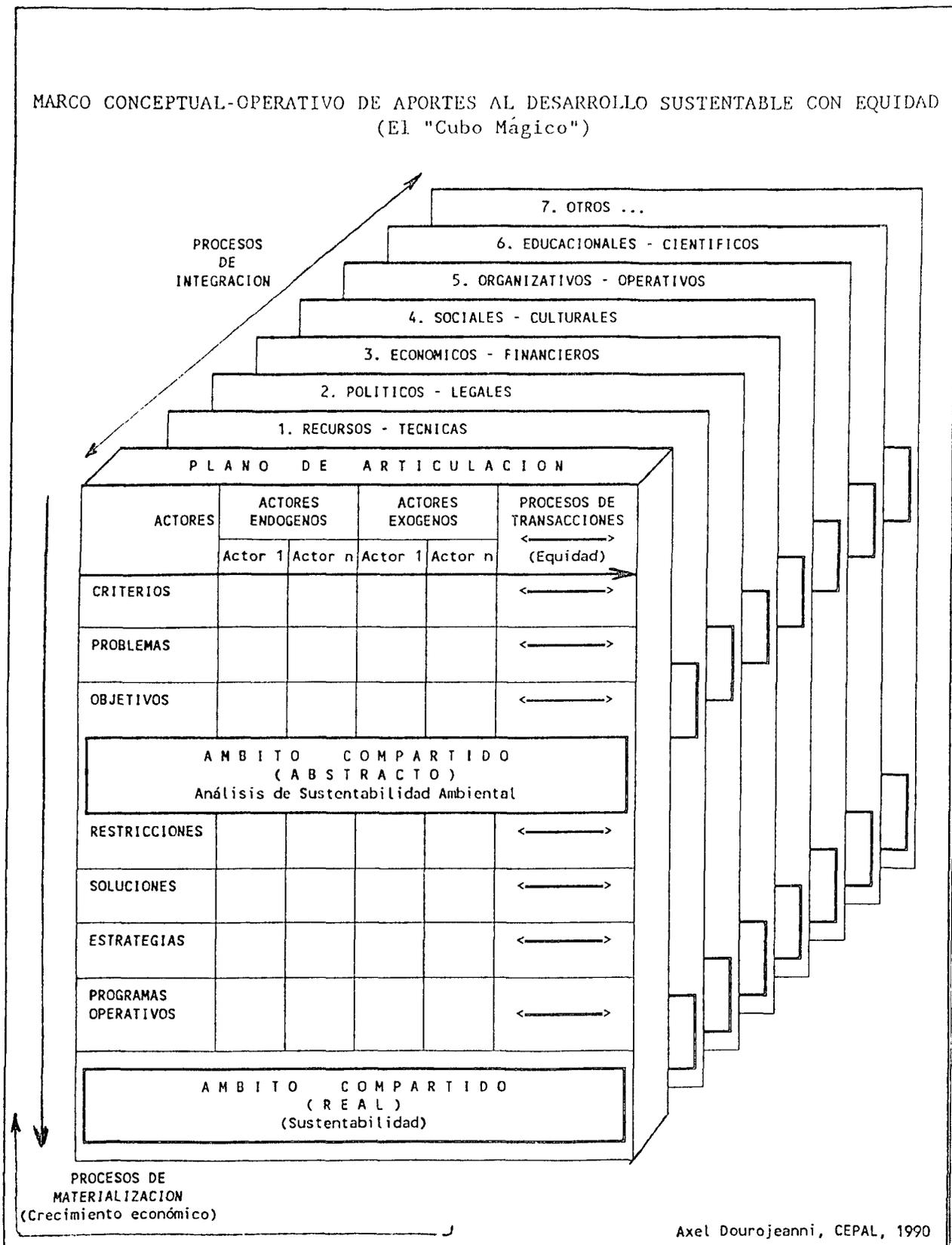
En los proyectos sociales, en cambio, la situación es diferente. Hay que analizar la relación existente entre costos, expresados en moneda, y productos, que carecen de traducción monetaria. Al relacionar ambos términos se analiza la eficiencia operacional, pero sucede que el proyecto social no sólo persigue maximizar la eficiencia operacional sino, primordialmente, el impacto.

En un programa nutricional podría haber un alto grado de eficiencia, entendida como la producción de raciones a un mínimo costo, con un bajo grado de eficacia, que se refleja en la ausencia de cambios nutricionales en la población objetivo.

Para no elaborar programas eficientes pero ineficaces, es necesario que se considere también su impacto. Ello se logra con el análisis costo-efectividad (ACE), el instrumento más apto para captar las especificidades de tales programas, aun cuando no debe descartarse el análisis costo-beneficio cuando éste sea aplicable.

Para cerrar este punto conviene hacer algunos breves comentarios respecto a las evaluaciones **ex-ante** y **ex-post**. La primera busca generar un criterio cualitativo (aceptación o rechazo del proyecto) y jerarquizar los proyectos aceptables, mediante la utilización sea del ACB o del ACE.

Figura 1



La evaluación **ex-post**, en cambio, se realiza durante el proceso de implementación del proyecto o después de su terminación. Si se realiza "durante", pretende analizar la eficiencia operacional del funcionamiento del proyecto para poder programar de acuerdo a los resultados del análisis. Mientras el proyecto se esté ejecutando es necesario que se realicen evaluaciones periódicas de impacto para determinar la medida en que se está modificando la situación de la población-objetivo como resultado del proyecto.

Si se evalúa "después", lo que se pretende es medir el impacto y así aprender de la experiencia, que podrá utilizarse para diseñar otros proyectos que persigan fines semejantes.

## 2. La evaluación de la eficiencia operacional y la evaluación de impactos

Se trata de dos dimensiones particularmente relevantes del proceso de evaluación. La evaluación de la eficiencia operacional se lleva a cabo sólo durante la implementación del proyecto, mientras que la de impactos puede y debe ser realizada tanto en esa fase como después de la finalización del proyecto.

La primera busca determinar la medida en que los diferentes componentes de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Se realiza durante la ejecución y, por tanto, afecta a la organización y a las operaciones del proyecto. Pretende descubrir las dificultades que se dan en la programación, administración, control, etc., para corregirlas oportunamente, y así disminuir los costos derivados de la ineficiencia. No es un balance final, sino una evaluación periódica.

La evaluación de impacto busca determinar en qué medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

Ambos tipos de evaluación se distinguen, entonces, por el tipo de problemas (las preguntas que responden), las decisiones a las que afectan y los potenciales usuarios de sus resultados. La evaluación de procesos mira hacia adelante (a las correcciones o adecuaciones); la de impacto hacia atrás (si el proyecto funcionó o no), descubriendo las causas.

Aquella busca afectar las decisiones cotidianas, operativas; en cambio, la última se dirige más allá, buscando resolver la eventual continuación del proyecto, diseñar otros o, en fin, permitir que se tomen decisiones de política.

Esto hace, también, que los usuarios de la evaluación sean diferentes: mientras en un caso son los que administran el proyecto, en el otro serán autoridades del mismo o incluso quienes tienen capacidad de decidir orientaciones más generales.

### 3. ¿Cómo se evalúan los proyectos sociales?

Tanto el análisis costo-efectividad (ACE) como el ACB buscan maximizar el logro de los objetivos de un proyecto. Pero mientras el ACE no necesariamente tiene que expresar los beneficios en unidades monetarias, ello es una exigencia ineludible en el ACB.

Se ha definido el ACE justamente por esta característica, enfatizando que constituye "una técnica analítica que compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes, no expresados en la misma unidad de medida". "Los costos son usualmente traducidos a unidades monetarias, pero los beneficios/efectos son "vidas salvadas" o cualquier otro tipo de objetivos relevantes. Cuando es difícil expresar los beneficios/efectos en unidades cuantitativas, basta presentarlos según su ordenamiento". En las definiciones mencionadas se habla de "**comparar** los costos de un proyecto con los beneficios resultantes". Sería más correcto decir

que el objetivo es establecer **relaciones** entre costos y beneficios y **comparar** los costos provocados por formas alternativas de alcanzar los objetivos propuestos.

Otros consideran que el ACE es una respuesta al desafío que plantea la práctica de la evaluación de proyectos sociales, que introduce un matiz diferente por cuanto "evalúa las alternativas de decisión (i) haciendo comparables todos los efectos en términos de una unidad de producto no monetaria y (ii) comparando el impacto de las alternativas". Cuando se contrastan los efectos del proyecto en términos de unidades de producto, con los costos monetarios, el resultado es una **relación o razón costo-efectividad**. Esto permite jerarquizar opciones según las diferentes magnitudes de recursos (costos) que cada una de ellas requiere para el logro de una unidad de producto.

Tal análisis no incluye los objetivos. Estos son los "fines últimos" perseguidos por la sociedad y enunciados por quienes asumen su representación. Por lo tanto, pertenecen al campo político y no al del análisis técnico. El ACE excluye explícitamente los problemas que surgen de la valoración de los fines, sosteniendo que "aun cuando no se conozca el valor que tiene el logro de un objetivo, se sabe que ha sido alcanzado minimizando los costos. Así, puede establecerse un principio de costo-efectividad, expresado de la siguiente manera: dado un monto limitado de recursos debería asignárselo de forma tal que permita obtener el mayor número de unidades de resultado o beneficio, cualquiera sea el valor de la unidad".

En función de estas consideraciones Quade hace una reflexión más comprensiva: "El análisis puede proveer no sólo la información de los menores costos para alcanzar un objetivo dado. El puede proporcionar datos sobre los costos o precios de lograr diferentes objetivos, o conjuntos de objetivos, mediante diferentes sistemas alternativos, para que el tomador de decisiones esté mejor

preparado para escoger entre las distintas posibilidades sobre la base de su sistema de preferencias".

La identificación de alternativas constituye una dimensión central del ACE. Las opciones **técnicamente viables** para alcanzar los objetivos del proyecto son llamadas "sistemas" (o alternativas) y deben ser comparables entre sí. Un requisito básico de la comparabilidad es que tengan las mismas poblaciones objetivo.

El ACE permite comparar diferentes proyectos según el grado de eficiencia relativa para obtener los mismos productos. De manera similar, en caso de existir diversas vías alternativas para alcanzar los objetivos de un proyecto, puede descubrirse la óptima, sea minimizando los costos para cierto nivel dado de logros, sea maximizando el alcance de los fines para un nivel de costos prefijado.

#### 4. El ACE ex-ante

##### a) **Concepto**

En los proyectos sociales se ha prestado más atención a la evaluación ex-post. Empero, actualmente hay una fuerte tendencia a evaluarlos también en la etapa ex-ante. "El énfasis tradicional en la evaluación retrospectiva, en que el desempeño del programa se analiza después de realizado, ha sido sutilmente desplazado hacia la evaluación prospectiva -evaluar las capacidades del programa antes de su implementación-. Las herramientas de la evaluación prospectiva incluyen el análisis de la decisión, el análisis beneficio-costos y el análisis costo-efectividad. Aunque estas técnicas pueden utilizarse en la evaluación retrospectiva, su principal orientación es prospectiva".

La opción tradicional para evaluar ex-ante los proyectos sociales pretende obtener indicadores de rentabilidad socioeconómica global (como el VAN, la TIR y la relación B/C). Sus inconvenientes ya mencionados derivan de la dificultad de traducir a unidades monetarias los beneficios atribuibles al proyecto.

La alternativa es el ACE. En este caso se asume que el proyecto realiza una contribución para alcanzar fines socialmente deseables. El problema se reduce a encontrar la opción más eficiente para obtener los productos que el proyecto va a generar.

El ACE implica comparar los costos con los productos del proyecto. Estos normalmente consisten en servicios que satisfacen necesidades básicas y contribuyen a alcanzar fines políticamente priorizados.

Los costos deben incluir todos los recursos que el proyecto demanda a lo largo de su vida útil. Para determinarlos conviene distinguir (i) costos de inversión para la construcción de la infraestructura requerida (el costo del terreno, de la construcción y del equipamiento) que deben ser prorrateados por el lapso de vigencia del proyecto, de forma tal que pueda realizarse su imputación anual; (ii) costos de operación, que son los desembolsos anuales que el proyecto requiere para su funcionamiento normal (gastos de personal, materiales para la prestación del servicio, y similares).

Por otro lado, hay que determinar la demanda que el proyecto va a satisfacer, quiénes y cuántos van a ser los destinatarios, y qué beneficios van a recibir.

Sólo si se determina el **costo** por servicio prestado o por unidad de producto resultante del proyecto, es posible escoger la alternativa óptima.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el ACE, no calcula la tasa de rentabilidad, sino que la asume como resultado de la decisión política sobre los fines. Resta por determinar la alternativa más eficiente para alcanzar tales objetivos. En este sentido, el ACE permite realizar una elección racional.

#### b) **Etapas específicas del ACE**

Pese a que el ACE tiene, básicamente, la misma estructura que el ACB, es posible determinar un proceso específico más adecuado a la naturaleza de los proyectos sociales. Los títulos de las fases que se mencionan a continuación son diferentes a los propios de la evaluación ex-post; corresponden más al contenido de las etapas de la evaluación ex-ante y, de alguna manera, están consagrados por la tradición.

##### i. **Definición del problema**

El mismo surge de la comparación entre la situación vigente y un estándar políticamente deseable. El resultado es el **déficit** presente y futuro (en diferentes horizontes temporales) que constituye el problema, y que debe ser cuantificado. Asimismo, deben especificarse las características generales de la población afectada, su ubicación y plantear, en forma preliminar, las alternativas para su solución. Se trata, en definitiva, de contestar a las siguientes preguntas:

- \* **Qué** necesidades se van a satisfacer y, por consiguiente, **qué** servicios o bienes el proyecto entregará;
- \* **Quiénes** integran el grupo-meta del proyecto;
- \* **Dónde** están localizados;

- \* **Cómo** serán provistos los productos del proyecto, lo que supone comparar las alternativas existentes para su implementación.

## **ii. Diagnóstico de la situación**

Sus funciones son describir, explicar y predecir. La **descripción** se centra en la oferta del servicio considerado y en la demanda que el grupo meta hace del mismo. Debe establecer la cobertura existente y la deseable, así como los estándares de calidad que se aplicarán en la prestación de los servicios. La **explicación** presenta las causas del problema considerado. La **predicción** es esencial a la evaluación ex-ante. Implica tres tipos de prognosis, tal como se vio al analizar el ACB: la proyección **sin** el proyecto, con **optimización de la situación de base** y la proyección **con** el proyecto. Con ello busca determinar la contribución neta que resulta de la ejecución del proyecto.

## **iii. Planteamiento de las alternativas de solución**

Se profundizan las opciones consideradas en las etapas previas, analizando los aumentos de eficiencia que derivarían de optimizar sin el proyecto. Al mismo tiempo, hay que analizar con mayor detenimiento los caminos técnicamente viables para la implementación del mismo y los recursos necesarios para alcanzar el nivel de atención establecido en cada alternativa. Cuando se dispone de la información, es posible definir la escala y localización de los establecimientos requeridos cuando el proyecto requiere la construcción de una obra física.

Tal como fue dicho con anterioridad, **los proyectos sociales pueden requerir o no la construcción de una obra física** como prerrequisito para su operación. Dado que existen metodologías muy estandarizadas para la evaluación físico-financiera de la inversión (el diseño y ejecución de la obra), éstas son habitualmente

aplicadas. Analizando los costos de capital y operación se determina el costo por servicio o bien producto del proyecto. La relación resultante de **costo-eficiencia** permite escoger la alternativa de mínimo costo. Este análisis debe ser también realizado cuando el proyecto no requiera construcción alguna, eliminando obviamente los costos de capital que son, en este caso, inexistentes. De la misma manera, la razón costo-eficiencia debe ser complementada por otra de **costo-efectividad** que incluya el impacto previsto para las diversas alternativas del proyecto.

#### **iv. Selección de la mejor alternativa**

Se comparan las alternativas planteadas utilizando como criterio las relaciones costo-efectividad calculadas para cada una de ellas. Si el producto de todas las opciones es homogéneo (se presta el mismo servicio con igual nivel de calidad), se elige el sistema que representa el mínimo costo. La comparación exige conocer los costos totales de cada sistema y la unidad de producto que se utilizará para establecer el costo unitario de la prestación.

#### **v. Determinación de prioridades**

El proceso descrito se inscribe en el ámbito de los sectores sociales. Como la competencia intrasectorial por los recursos suele ser alta, hay que fijar prioridades para su asignación, según áreas espaciales y poblaciones objetivo.

Los recursos disponibles para el sector constituyen un dato. En cambio, la competencia entre proyectos y opciones para implementar un proyecto se encuentran dentro del campo de actuación técnica.

Las respuestas a las preguntas qué, quiénes y dónde son materia de decisión política, dado que imprimen el significado a la

política que se va a realizar. Si bien la contestación no se realiza proyecto por proyecto, su definición genérica está fuera del ámbito técnico.

En cambio, responder cómo va a ser llevado a cabo el proyecto requiere el análisis de las alternativas que hacen viable su operación. Dichas opciones pueden implicar efectos "empleo" o "divisas" diferentes. En otras palabras, pueden generar distintas magnitudes de empleo directo e indirecto, y requerir diferentes montos de divisas para la adquisición de los insumos. Utilizando estos "efectos" y las relaciones costo-efectividad es posible jerarquizar las alternativas consideradas. Este campo es estrictamente técnico.

#### **vi. Elaboración del proyecto definitivo**

Una vez seleccionada la alternativa, corresponde la labor de detalle que requiere el proceso de ejecución cuando sea necesaria la construcción de una obra física. El grado de complejidad de esta fase está en directa relación con la magnitud de la obra que el proyecto requiere. Si la naturaleza del proyecto excluye la exigencia de la inversión de capital se pasa de la etapa v. directamente a la operación.

### 5. La evaluación ex-post

#### a) **Generalidades**

En el campo de los proyectos sociales, como se dijo, la evaluación ex-post es la más desarrollada metodológicamente y la que ha tenido mayor aplicación. ella puede ser de procesos o impacto. La distinción fundamental entre ambas reside en su finalidad. La primera persigue mejorar la eficiencia operacional del proyecto y la segunda, determinar los cambios que éste ha

producido en la población beneficiaria o, lo que es lo mismo, busca medir el grado en que se alcanzaron los objetivos perseguidos.

La evaluación de impacto no necesariamente exige que el proyecto haya concluido. Sus efectos sobre la población meta pueden determinarse incluso durante su ejecución. Los requisitos para su evaluación derivan del modelo que se utilice para realizarla.

#### **b) Etapas y ejemplificación**

El ACE ex-post tiene una secuencia lógica, cuyas etapas fundamentales se describen a continuación. Su utilización puede ejemplificarse con el Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN), en el que se realiza un análisis costo-efectividad y se evalúan los impactos nutricionales y educacionales del programa. En forma secuencial deben realizarse las siguientes etapas.

##### **i. Identificar con precisión los objetivos del proyecto**

En la evaluación ex-ante se incluyen el déficit o la necesidad básica a satisfacer y los segmentos poblacionales que serán atendidos con su localización espacial. En la evaluación ex-post se consideran sólo los objetivos traducidos en actividades, vale decir, aquéllos a los que se han asignado recursos y, por tanto, reflejan los "verdaderos" fines del proyecto. Si, para justificarlo, se han incluido otros, a los que no se les han dedicado recursos puede sostenerse que no son verdaderos objetivos de ese proyecto.

Los fines de un proyecto mantienen entre sí relaciones de complementariedad, competencia o indiferencia. Si los objetivos son competitivos y del mismo nivel es necesario escoger entre ellos o priorizarlos. Si alguno es de orden inferior, sólo constituye un medio para alcanzar los de orden superior. Así sucede con las

modificaciones a los contenidos curriculares para reducir la repitencia y el ausentismo.

Por otra parte, algunos objetivos pueden ser complementarios en ciertas circunstancias y competitivos en otras. En el ejemplo, los objetivos nutricionales son complementarios de los educacionales en la mayor parte de los casos pero, en las escuelas rurales de las áreas más carenciadas que tienen un solo maestro, éste debe preparar la comida y dar clases, con lo que se genera un caso de clara competencia entre objetivos.

Cuando eso sucede debe establecerse un ordenamiento jerárquico entre los objetivos (con la ponderación correspondiente). Esta decisión no es técnica. Podría esquematizarse de la manera que sigue:

OBJETIVOS	JERARQUIA DE IMPORTANCIA	PONDERACION ASIGNADA
$O_1$	1	$a_1$
$O_2$	2	$a_2$
.	.	.
.	.	.
.	.	.
$O_n$	n	$a_n$

La jerarquía de importancia adopta la forma de una escala ordinal. A través de las ponderaciones que se asignan a cada objetivo se obtiene el ordenamiento resultante.

Los decisores pueden asignar distintas ponderaciones a cada objetivo, con lo cual se construyen ordenamientos jerárquicos diferentes. Es particularmente importante el ordenamiento que realiza la comunidad, porque sería útil para la reprogramación de actividades en aspectos que son desconocidos por los técnicos y que

pueden aflorar en las prioridades asignadas por dicha comunidad. Por ejemplo, al consultar a los padres de alumnos que concurren a escuelas con servicios de comedor, los rangos que ellos asignen podrían considerarse un reflejo del proceso de sustitución y asignación de bienes alimentarios al interior de la familia.

**ii. Traducir los objetivos en dimensiones operacionales o metas**

En algunos proyectos es viable transformar los objetivos en metas, esto es, que los fines cualitativos se expresen en magnitudes cuantitativas en el proyecto formulado. Hay otras situaciones en que fijar metas es sólo un ejercicio formal. En las evaluaciones de procesos y de impacto se establecen las condiciones que determinan diferentes grados en el logro de los objetivos, a partir de la consideración de sus dimensiones. El tipo de indicadores utilizados en la evaluación especifica la metodología a utilizar para medir el alcance de los fines del proyecto. De este modo es posible introducir cambios para mejorar su eficiencia operativa.

Para evaluar los objetivos, primero hay que transformarlos en dimensiones susceptibles de medición. Este proceso exige pasar de los fines generales del proyecto a los indicadores de la evaluación. La selección de indicadores es crucial. A partir de ellos, se determina el grado en que se alcanzaron los objetivos y, por tanto, si el proyecto fue o no exitoso y la medida de este éxito.

Respecto a las metas, es necesario un comentario adicional. El PPSN, como todos los programas de complementación alimentaria, pretende cubrir una parte de los requerimientos calórico-proteicos del grupo biológico que constituye la población objetivo. Esto se traduce en "metas" para cada uno de los tipos de asistencia alimentaria que entrega el Programa. Las metas de programación son

$X_1$ ,  $X_2$  y  $X_3$  (cantidad de calorías por vaso de leche, refrigerio reforzado y almuerzo, respectivamente).

Para la **evaluación de la eficiencia operacional** se debe comparar la realidad (lo que se entrega en el Comedor Escolar) con la norma establecida, vale decir, hay que determinar la adecuación que existe en cantidad y calidad entre la oferta alimentaria y el modelo programado. Esto no implica que el cumplimiento de estas metas sea directamente proporcional al logro del objetivo (disminuir la desnutrición de los niños que asisten a la escuela y provienen de las familias carenciadas). La medida en que tal objetivo sea alcanzado se determina a través de la **evaluación del impacto**.

**iii. Especificar las alternativas que serán evaluadas y medir los recursos afectados en valores monetarios**

Deben identificarse buenas alternativas, que puedan compararse entre sí, para escoger la mejor. Al respecto, la primera cuestión se relaciona con el momento en que se lleva cabo la evaluación. En el caso de una evaluación ex-ante, las alternativas se elaboran a partir de la teoría existente y de la experiencia recogida en proyectos de naturaleza semejante. En una evaluación ex-post, los sistemas surgen de la misma ejecución del proyecto o de su comparación con un modelo de optimización que supere las restricciones identificadas en la evaluación.

La segunda cuestión es ver la posibilidad de realizar un ACE cuando existe un solo sistema. El caso general exige diseñar (evaluación ex-ante) o verificar la utilización (evaluación ex-post) de dos o más sistemas. Si sólo hay uno, debe comparárselo con un patrón de eficiencia que marque los límites de su aceptabilidad o rechazo, utilizando un modelo normativo suficientemente probado, las experiencias análogas y el juicio de expertos.

Las alternativas serán comparables si se han homogenizado las unidades de producto. Esto se relaciona con la calidad del servicio entregado, y con el cumplimiento de las normas técnicas vigentes para el mismo.

Así, en el caso de un programa de complementación alimentaria, los resultados del ACE pueden ser presentados en términos de cantidad de calorías y proteínas que el programa entrega por tipo de asistencia alimentaria (vaso de leche, refrigerio reforzado y almuerzo) cumpliendo de este modo con el requisito de la homogeneidad. Asimismo, cada una de las formas que adopta la complementación alimentaria debe tener como norma el proporcionar cierta cantidad de calorías y proteínas. La evaluación permite revisar esa norma y establecer la que sea aplicable para lograr los objetivos.

Cada alternativa tiene una estructura de **costos** que se relaciona con diferentes tipos y magnitudes de recursos que cada sistema supone. Los costos pueden verse afectados por variaciones regionales. Cuando se están evaluando proyectos que forman parte de un programa, deben eliminarse las fluctuaciones locales en los precios de los insumos utilizados porque, de no hacerse así, se distorsionarían las relaciones costo/producto y costo/impacto haciendo dificultosa la comparación de alternativas.

Un elemento a considerar es la escasez relativa de recursos requeridos por la alternativa considerada. Cuando se tienen que utilizar bienes o servicios importados, por ejemplo, las divisas utilizadas no deberían imputarse a su valor de paridad, sino utilizando el precio sombra de las mismas.

Hay que considerar en conjunto costos y efectos y ambos se dan en tiempos diferentes, por lo que es necesario homogenizarlos aplicando la tasa de descuento pertinente. En principio, los

efectos también podrían descontarse aplicando el mismo método (cálculo del valor presente).

Se ha planteado el siguiente ejemplo: "En un programa de inmunización, la mayoría de los padres prefieren tener a sus hijos inmunizados hoy en lugar del año próximo o subsiguiente. Asumiendo una tasa de descuento del 20%, el valor presente de inmunizar 1500 niños en 3 años sería equivalente a inmunizar 1264 niños en el primer año". El problema estriba en cómo se establece esa tasa de descuento.

La comparación puede realizarse entre los sistemas existentes, que difieren entre sí dado el relativo grado de autonomía de que disponen las instituciones responsables para ejecutar el programa. Por otra parte, es posible comparar cada sistema real con un modelo de optimización teórico, construido a base de experiencias semejantes y del juicio de expertos.

La evaluación de las alternativas se realiza comparando en cada sistema y entre diferentes sistemas los recursos que demanda, expresados en unidades monetarias (costos) con los resultados que generan (productos). Dado que los costos son comparables por definición, la única restricción consiste en traducir los resultados a unidades de medida homogéneas.

#### **iv. Valorar comparativamente las alternativas**

Los proyectos suelen tener objetivos centrales y complementarios. Hay, asimismo, efectos buscados y previstos (los objetivos) y por lo tanto positivos, y otros no buscados (positivos o negativos).

En el ACE, al mismo tiempo que se determina la medida en que son alcanzables los objetivos centrales (evaluación ex-ante) o fueron alcanzados (evaluación ex-post) deben incluirse también los

objetivos secundarios y los efectos negativos. De esta manera, el análisis permitirá establecer el "saldo neto" del proyecto. Así como existen unidades de producto no valoradas monetariamente pueden existir "costos" que tampoco son traducibles en unidades monetarias. Su determinación y descubrir quién los afronta constituye una tarea complementaria del análisis.

Los sistemas son comparados utilizando sus relaciones (o razones) costo-efectividad. Ellas resultan de dividir los costos (monetarios) por los efectos expresados en unidades de producto. Esta valoración es posible porque ya se han determinado tanto los costos programados y los resultados alcanzables (evaluación ex-ante), como los costos reales y los efectos logrados (evaluación ex-post).

Si el proyecto carece de efectos no buscados, la opción se realiza aplicando el criterio del mínimo costo: para una misma cantidad de producto e **impacto** se elige el sistema más barato.

El enfoque tradicional del ACE lo vincula con el análisis de la **eficiencia operacional**. Cuando la unidad de producto del proyecto se confunde con el objetivo final del mismo (por ejemplo, una vida adicional salvada) el criterio de escoger la alternativa que minimice los costos es suficiente. Si éste fuera el caso del Programa del ejemplo, el proceso debería terminar seleccionando el sistema que tenga el menor costo por unidad de producto (**CUP**). Pero, tal como ya se explicó, no es el caso. En éste, como en gran parte de los proyectos sociales que tienen objetivos múltiples, hay factores no relacionados con la eficiencia operacional, que pueden dificultar y hasta impedir que se alcancen los fines perseguidos. Hay que incluir, por tanto, estos factores restrictivos en la metodología de la evaluación.

Debe recordarse que el objetivo general de todo proyecto social es transformar alguna parcela de la realidad, convirtiendo

una situación presente en otra deseada. La medida en que se logra tal resultado se denomina impacto. Este análisis se realiza normalmente en forma independiente del llevado a cabo para evaluar la eficiencia operacional. Existe una razón básica que explica la separación de ambos tipos de análisis. Para determinar las características de la reprogramación resultante de la evaluación costo-efectividad se requiere teóricamente un solo relevamiento de información, con el que se determina la "línea basal", esto es, el corte transversal a partir del cual se elabora el diagnóstico, para luego proponer soluciones que deben ser validadas posteriormente. Los modelos aplicables para la evaluación de impactos que exigen dos entradas al campo, a efectos de obtener la "línea basal" del diagnóstico y la "línea final" de resultados, que se compararán entre sí.

Es posible comprender, más correctamente, el ACE cuando se vincula el análisis de la eficiencia operacional con el de impacto.

#### 6. La consideración del factor tiempo

Algunos autores distinguen las formas estática y dinámica del ACE. La estática consiste en encontrar la configuración más eficaz, sin considerar la dimensión temporal. La dinámica, en cambio, introduce el tiempo en cualquiera de los casos. Para ello es necesario valorar los costos y las efectividades en un **continuum** temporal. En tanto sea posible realizar este proceso y puedan distribuirse tanto los costos como el grado de alcance de los objetivos en las distintas etapas del proyecto el análisis dinámico es viable. La determinación del valor presente de los costos no constituye problema alguno pero, tal como se vio, la actualización de los productos e impacto del proyecto no es igualmente trivial, por lo que este análisis no se realiza habitualmente.

Es importante considerar el factor tiempo en una dimensión diferente a las previamente consideradas. Suele suceder que con un cambio de gobierno se abandonen proyectos en ejecución sin evaluar sus resultados. Como consecuencia de la crisis, además, muchos proyectos han sido descontinuados, o suspendidos temporariamente o, lo que es más común, no reciben el flujo de fondos requeridos para su implementación de acuerdo a la programación inicial. Sería conveniente determinar el grado de disminución en el cumplimiento de los objetivos que provocan estas interrupciones. Es muy probable que estos costos, derivados de la interrupción del proyecto, sean de una magnitud más que proporcional al tiempo de suspensión y mucho mayor aún que cualquier tasa de interés vigente en el mercado.

#### 7. Algunas limitaciones del ACE

Una de las restricciones del ACE es que no pueden hacerse generalizaciones mecánicas de sus resultados. Hay que tener siempre en cuenta el problema de las economías y deseconomías de escala que resultan de la expansión de los proyectos.

El ACE no permite comparar proyectos con objetivos diferentes, a menos que se los homogenice a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad que generen resultados iguales. Así, considerando dos programas, uno que tiene como objetivo disminuir la desnutrición y el otro que busca la reducción de la malaria, se los podría comparar tomando la probabilidad de incapacidades y muerte que ellos pueden evitar.

La elección entre un programa nutricional y otro de autoconstrucción para grupos de bajos ingresos es más complicada. En este caso, el único criterio racional aplicable es la prioridad que debería existir en función del orden en la satisfacción de las necesidades. La jerarquía resultante se deriva de una sola

consideración: las necesidades más básicas deben ser satisfechas en primer lugar.

### III. PROBLEMAS DE GESTIÓN MUNICIPAL

#### 1. Diferencias de la capacidad de gestión de las municipalidades

En el módulo I de este manual se advirtió sobre la diversidad comunal; ello implica que la potencialidad de gestión de las comunas del país es muy diferente. En el país existen 334 comunas que son de muy distinto tamaño, población, situación geográfica y grados de desarrollo. La capacidad de gestión es muy diferente por ejemplo entre comunas como la de Santiago, en la región metropolitana y la de Lago Verde en la XI Región.

La municipalidad de Santiago obtuvo en el año 1990 ingresos por la suma de \$13.717.116.000. Su aporte neto al Fondo Común Municipal fue en ese mismo año de \$5.694.847.000 (aportó \$6.168.062.000 y recibió \$473.215). Su planta de personal es de 2.027 funcionarios, de los cuales 179 son directivos y profesionales. Además administra una comuna con una superficie aproximada de 30 kilómetros cuadrados, con una población de 250.000 habitantes.

La municipalidad de Lago Verde obtuvo un ingreso, durante el mismo año 1990, de \$26.794.000, de los cuales \$18.023.000 son un aporte neto del fondo común municipal (aportó \$4.191.000 y recibió \$22.214.000). Su planta de personal es de 8 funcionarios de los cuales dos corresponden al escalafón profesional y directivo. La municipalidad administra una comuna de aproximadamente 1.000 habitantes.

Evidentemente, ello tiene una enorme influencia en las funciones que tiene que cumplir la municipalidad y ello ha podido comprobarse en el traspaso de los servicios sociales. Un ejemplo de ello es lo ocurrido con los establecimientos de salud traspasados a las comunas de la Región de Aysén. En esta región, 8 municipios administran 2 consultorios generales urbanos y 24 postas de salud

rural, en donde existen sólo dos médicos para atender consultorios generales urbanos y ninguno para atender las postas rurales. Ello ha constituido un ambiente adverso al desarrollo del sistema de salud lo que se ha traducido, por ejemplo, en un deterioro de los índices de mortalidad infantil.

Los problemas de gestión, en cualquier municipalidad, van referidos a cómo actuar de un modo tal, que mediante un eficiente y eficaz uso de los recursos, la municipalidad pueda responder en mejor forma a las demandas de la comunidad local.

## 2. La gestión directiva

La municipalidad, como toda organización piramidalmente estructurada, debe ser dirigida con criterios de eficiencia y eficacia, siendo sus directivos responsables de conducir los recursos humanos, financieros y materiales, puestos a su disposición para la consecución de sus objetivos

Etimológicamente, el vocablo gestión (del latín "gestio-onis") significa acción y efecto de administrar, entendiéndose por tal, el conjunto de actividades que en forma racional, sistemática y eficiente, desarrolla un grupo humano para alcanzar un objetivo común, utilizando los medios y recursos adecuados. Por lo tanto se entiende que gestión es un conjunto de actividades, programas y acciones desarrolladas con la finalidad de obtener un determinado propósito, considerando y teniendo presente los recursos humanos, materiales y financieros de que se dispone.

Por su parte, la dirección se entiende como la acción de movilizar y conducir coordinadamente los recursos puestos a disposición de una determinada organización para lograr los fines y las metas propuestas. De lo anterior, se puede inferir que tanto la gestión como la dirección, necesariamente se dan dentro de una

organización formal, la cual, a su vez, es parte de quienes tienen la competencia, el poder y la facultad de manejar los recursos humanos, financieros y materiales existentes.

En base a lo anterior, podemos definir la gestión directiva como el conjunto de actividades dinámicas que se realizan al interior de una organización, en concordancia con un plan o programa de acción preconcebido, destinadas a cumplir las metas o propósitos en ellos determinados.

En un futuro cercano, la gestión municipal se desarrollará ante mayores exigencias de la comunidad local de la que los gestores no podrán sustraerse, lo que producirá mayor complejidad, presión e inestabilidad, que necesariamente demandará una gestión directiva más audaz y osada, con menos tolerancia al error. Si los alcaldes quieren responder a exigencias crecientes, deben ir más allá del modelo de administrador tradicional que planifica, dirige, coordina, organiza y controla. Este tipo de acciones deberán ser delegadas en su equipo directivo asesor y el alcalde deberá preocuparse más bien de aunar voluntades, para que la comunidad se avenga a propósitos comunes. Gran parte de su tiempo deberá pasarlo en reuniones y conversaciones con diferentes actores para, de este modo, poder identificar las cuestiones realmente críticas de la comunidad y de la propia organización y así articular los intereses de la comunidad local. En la acción de un alcalde democrático, la negociación es un recurso fundamental.

El administrador comunal deberá tener presente que el recurso humano es el principal recurso municipal y, por consiguiente, para lograr sus resultados, debe prestar atención a las relaciones humanas al interior de la organización, con el objeto de obtener altos niveles de identificación y cooperación del personal con su gestión.

Para una buena gestión, la ciencia administrativa permite disponer de instrumentos técnicos que ayudan a conducir la organización, para alcanzar las metas de un modo más eficiente, a través de un proceso racional de toma de decisiones.

Las técnicas de gestión directiva pueden clasificarse en técnicas generales y específicas. Las primeras son aquellas que emplea toda dirección para llevar a cabo su función, cualquiera sea su ubicación en la estructura de la organización y cualquiera sea el área funcional en la cual se desenvuelva. Las segundas son aquellas que dependen del área en que se desenvuelve.

Entre las técnicas generales es preciso mencionar las siguientes, que debieran ser tenidas en cuenta:

- a) **Arbol de decisiones.** Tiene por objeto indicar el grado de riesgo que involucra optar por una decisión, permitiendo comparar, entre diferentes alternativas, la acción, para así establecer la conveniencia o inconveniencia de cada una de ellas. Se basa en la teoría de las posibilidades compuestas, condicionales y marginales, en el uso de diagramas ramificados en los que se representan gráficamente las alternativas de decisión en forma secuencial.
- b) **Técnica de motivación y persuasión.** Motivar es obtener de los subordinados una predisposición favorable para cumplir las órdenes impartidas y la persuasión es conseguir que dichos subordinados acepten la guía del directivo voluntariamente. Ambos elementos son fundamentales para crear un clima laboral armonioso.
- c) **Técnica de conducción de reuniones.** La reunión es la instancia donde el directivo da a conocer a un grupo, los problemas, las diferentes alternativas para su solución, estableciendo los márgenes de la discusión, adoptándose, la mayoría de las veces, una decisión en torno a su disposición.
- d) **Técnica del muestreo.** Tiene como objetivo obtener antecedentes de una parte del universo que se desea analizar, el que se estima representativo del todo y a partir de esos antecedentes se generaliza para el todo.

- e) **Carta GRANT.** Es una técnica gráfica de doble entrada que permite relacionar directamente el desarrollo de un plan, con el tiempo estimado en su ejecución.
- f) **Método del camino crítico.** Es una técnica gráfica de programación y evaluación de tareas o planes. Esta técnica es de gran utilidad en proyectos de gran complejidad, que involucren un gran número de actividades diferentes, pero relacionadas y conexas entre sí, en la consecución del objetivo final.

### 3. Gestión municipal y organización interna

El problema que se plantea aquí es cómo obtener los resultados esperados, utilizando la estructura de la organización, teniendo en cuenta además, la rigidez de la L.O.M. en este punto.

Para determinar su organización interna, la municipalidad debe considerar la dotación del personal, el volumen de trabajo que pueda realizar en su jornada, que la división del trabajo no haga perder la unidad fundamental de la organización y el establecimiento de una red de autoridades de mayor a menor jerarquía. Al establecer la municipalidad sus objetivos centrales, debe programar el trabajo de modo que el esfuerzo combinado entre las distintas unidades se desenvuelva en el tiempo y lugar preestablecido. Este esfuerzo debe ser ordenado, interrelacionado y controlado.

### 4. La información en la gestión municipal

En su gestión, la municipalidad ocupa información que debe ser procesada, elaborada, archivada y recuperada de modo que sea funcional a sus intereses. Este flujo de información es indispensable para el manejo municipal y puede ser procesado de manera tradicional o mecánica o bien recurriendo a la informática;

en este último caso puede hacerlo directamente o mediante la contratación del servicio a un tercero.

Para desarrollar un sistema computacional en una municipalidad se requiere:

- a) En primer lugar es preciso hacer un estudio de factibilidad, que tenga en cuenta se es rentable, eficiente y posible;
- b) hay que determinar el diseño lógico que consiste en la determinación y análisis de las funciones administrativas, su evaluación, la determinación de su procedimiento y la especificación de los requerimientos;
- c) después procede confeccionar el diseño físico, seleccionando los equipos adecuados.
- d) a partir de ese momento se podrá implementar.

En el desarrollo del sistema computacional es indispensable que se disponga de personal técnico adecuado. Todo o parte del servicio computacional puede ser contratado, pero tanto en la ejecución directa del proceso como en la contratación del mismo, debe contarse con funcionarios técnicamente adecuados para resolver los problemas y servir de contraparte técnica de los prestadores de servicios.

El sistema computacional se justifica sólo en la medida que mejora la eficiencia municipal permitiéndole, a lo menos, manejar mayor número de datos por el mismo precio. El procesamiento de datos puede ser más oneroso, pero significa un aumento de potencialidades por el buen uso de la información, que haga más eficiente la gestión municipal.

## 5. El control de los actos municipales

La municipalidad, como organización compleja en la que intervienen una pluralidad de personas y órganos, y como institución de derecho público, está obligada a cumplir estrictamente con el principio de legalidad, y está sujeta a un control externo ejercido fundamentalmente por la Contraloría General de la República y por los Tribunales de Justicia.

El control externo es realizado básicamente por la Contraloría General de la República, que es un organismo del Estado, que le corresponde ejercer el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes, examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevar la contabilidad de la nación y desempeñar las demás funciones que le encomiende la Ley Orgánica Constitucional respectiva.

Entre estas atribuciones de la Contraloría, en materia de municipalidades están:

- fiscaliza el adecuado ingreso e inversión de los fondos por parte de las municipalidades;
- le corresponde el examen o la inspección de los libros, registros y documentos relativos a la contabilidad municipal pudiendo exigir informes sobre la materia;
- determina los métodos de contabilidad municipal;
- lleva un registro de los funcionarios municipales, sea o de planta o suplentes y fiscaliza el pago de sus remuneraciones;
- examina las relaciones de cuentas de toda persona que reciba, custodie, administre o pague fondos municipales.

Los informes de la Contraloría son obligatorios para las municipalidades y no son susceptibles de recurso alguno ante otra autoridad. Los dictámenes configuran la jurisprudencia administrativa.

De lo expuesto, queda de manifiesto el importantísimo rol de la Contraloría en la gestión municipal, al determinar la procedencia o improcedencia de determinada acción; constituyendo un elemento importante en la toma de decisiones municipales. Además hace efectiva la responsabilidad de los gestores municipales cuando éstos actúan fuera de los márgenes que le establece la ley.

La Contraloría es la institución encargada de velar por la recta probidad administrativa de los alcaldes, de hacer efectiva la responsabilidad que en la inversión de los fondos municipales pueda haber a los alcaldes y demás funcionarios municipales, adoptando todas las medidas conducentes al objeto. Por esto el alcalde, y demás funcionarios que corresponda, deben rendir cuentas comprobadas del manejo de fondos fiscales o municipales que así custodien, administren o paguen.

#### 6. Tipos de gestión especiales

Incluimos aquí dos tipos de gestión relevantes para las municipalidades; una es la de bolsones de pobreza en las comunas y otra relativa a la gestión ambiental.

### 6.1. Bolsones de pobreza intracomunales y espacios de inversión<sup>3</sup>

Este trabajo responde a la solicitud muy reiterada de disponer, a nivel local, de un enfoque más comprensivo de las demandas de inversión en infraestructura social y de necesidades básicas de la población de las comunas y municipios del país. Es decir, complementar el esfuerzo de identificación de necesidades de inversión y evaluación de las mismas, analizadas muchas veces en un contexto aislado e individual, con una visión más integral de las necesidades agregadas de inversión social a nivel comunal.

Por otra parte, la necesidad de hacer cada vez más eficiente el proceso de asignación de recursos públicos y, en particular, aquellos destinados a superar los problemas de pobreza a nivel comunal, a través de una focalización más precisa de los grupos objetivo más pobres del nivel intracomunal, hace necesario un estudio de este tipo. además, por la necesidad de que al focalizar con mayor detalle el gasto en inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se cumpliera con uno de sus principales mandatos en lo que se refiere a que, mayoritariamente, debe estar destinado a satisfacer las necesidades de los grupos más pobres de la sociedad.

La ventaja de disponer del REDATAM radicaba en que este programa computacional fue diseñado precisamente para desagregar la información a niveles territoriales muy pequeños, calle o manzana por ejemplo, pudiendo, además, expresarla en forma cartográfica.

Descrito más detalladamente, el REDATAM puede ser definido como un sistema computacional interactivo y amigable, basado en microcomputadores, que permite el acceso a archivos estadísticos

---

<sup>3</sup> Nos remitimos al respecto al documento "Metodología de localización de bolsones de pobreza intracomunales y espacios de inversión" (Primer informe de avance de estudio, 8 de Noviembre 1991). PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. CONVENIO SUBDERE/ILPES/CELADE. A este documento corresponde la introducción que aquí se incluye.

organizados geográficamente. Estos archivos estadísticos corresponden generalmente a censos de países o a grandes archivos de encuestas demográficas o de otra naturaleza socio-económica. Su propósito principal es organizar y mantener estos archivos voluminosos dentro de la capacidad limitada de un micro-computador, de modo tal que se puedan generar tabulaciones u otras estadísticas para unidades geográficas tan pequeñas como ciudades, barrios o manzanas, o para cualquier agrupación de éstas.

En su versión más reciente, julio de 1991, el **REDATAM Plus** tiene la ventaja adicional de poder trabajar con múltiples fuentes de datos de diversa naturaleza. Esto le proporciona un enorme potencial, ya que puede permitir la combinación y cruce de información, con la evidente ventaja de obtener diagnósticos a pequeña escala geográfica más precisos y depurados.

Dadas estas características, se pensó que una aplicación posible y relevante de este instrumental era su utilización en la **detección de hogares y población que presentaban necesidades básicas insatisfechas y, más específicamente, en la identificación de bolsones de pobreza intracomunales espacialmente localizados**. En este sentido, su potencial puede ser muy significativo como apoyo a las tareas de la planificación regional, local y municipal, y, en especial, su componente operativa de identificación y elaboración de proyectos de inversión y el diseño de políticas sociales, en general.

## 6.2. La gestión comunal de los problemas ambientales<sup>4</sup>

El presente trabajo suministra un marco conceptual para ordenar los múltiples aportes que se realizan actualmente para la temática

---

<sup>4</sup> Véase al respecto el documento de CEPAL, preparado por Axel C. DOUROJEANNI "Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable" (aplicados a municipios, microrregiones y cuencas). División de Recursos Naturales y Energía. En el presente texto se incluye una parte de este documento.

ambiental, en particular con relación al alcance del desarrollo sustentable.

Entrega procedimientos para guiar procesos de gestión, aplicables en espacios físicos claramente delimitados, que se sustentan en la participación de los actores involucrados en dichos procesos.

Sugiere caminos alternativos para solucionar los conflictos entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental. Parte del principio que el desarrollo sustentable es función del alcance equilibrado de estos tres objetivos en un espacio determinado.

En función de lo anterior proporciona cuatro secuencias de trabajo: una tendiente a la materialización de acciones, otra para la realización de transacciones entre actores, una tercera para la incorporación de la dimensión ambiental y una restante para la integración de disciplinas o áreas temáticas. La secuencia central de los cuatro procesos es la de materialización de acciones.

La secuencia central se sustenta en diez pasos: identificación de actores encargados de la gestión de un ámbito así como los criterios, problemas y objetivos de dichos actores, diagnóstico del ámbito, identificación de restricciones para alcanzar los objetivos en el ámbito, generación de soluciones para superar las restricciones, diseño de estrategias y programas, y, finalmente, ejecución de las acciones programadas.