

Disertante	Temporetti, Edgardo Gastón, Tomás Bolognino, Martín	Córdoba, Argentina Córdoba, Argentina Córdoba, Argentina
Ponencia	Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales en el ámbito local: Lecciones obtenidas a partir de la Ejecución del Proyecto Pictor.	

Ponencia: Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales en el ámbito local: Lecciones obtenidas a partir de la Ejecución del Proyecto Pictor

ABSTRACT

Repetidamente se ha señalado la importancia del Desarrollo Local dentro del objetivo del Desarrollo Económico-Social, entendido esto como una forma de comprender y superar la pobreza a través de un conjunto de medidas, no solo como medio de tener mayor acceso de servicios de salud, educación o justicia, sino, fundamentalmente, como mecanismo para la generación de capacidades y habilidades de los sectores carenciados.

El municipio es considerado como la instancia fundamental en el nivel local para el desarrollo de la comunidad. Sin embargo también se asume que la Municipalidad en cuanto instancia local, aloja elementos y factores que pueden no incentivar el Desarrollo, lo que hace necesario potenciar sus capacidades.

Con centro en esa idea, la Universidades Nacional y Católica de Córdoba están desarrollando un proyecto dentro del marco del Programa de Investigación Científica y Tecnológica que es administrado por la Agencia Córdoba Ciencia.

En ese trabajo, se han hecho esfuerzos por diseñar metodologías que permitan evaluar el real impacto que, sobre los beneficiarios, tienen que los programas sociales que se implementan en los niveles municipales.

Este tema es de mayor importancia, por cuanto el control gubernamental constituye una demanda en aumento por parte de los ciudadanos quienes exigen a las instituciones públicas, por una parte, resultados concretos en cuanto a los bienes y servicios que éstas proveen, y por la otra que cumplan con las condiciones de eficiencia y minimización del uso de los recursos estatales.

Como resultado sustantivo, el desarrollo del componente Evaluación, tiende a

- Elaborar una batería de Indicadores de eficiencia y efectividad de Programas de Desarrollo Comunitario
- Contribuir a desarrollar una metodología – sobre la base de variables cualicuantitativas – de evaluación ex ante de programas de impacto social

Actualmente, el Proyecto se esta ejecutando a través del la información de los planes de la localidad de Malvinas Argentinas, pero se intenta obtener un Método de Evaluación de Eficiencia de Programas que sea replicables a todas los municipios de Córdoba.

La ponencia pasa revista a las metodologías utilizadas para el seguimiento de las Políticas Públicas y presenta las conclusiones preliminares.

A. Presentación

A priori, se asume que las Políticas sociales son diseñadas para hacer frente a las realidades surgidas de las nuevas formas sociales, producto, especialmente, de la crisis del estado que conocemos como keynesiano; sin embargo, las llamadas políticas compensatorias, lejos de constituirse en elementos para solucionar problemas, han contribuido, en muchos casos, a profundizarlos

Siendo que, además, se acepta que la Evaluación y Monitoreo de los Programas y Proyectos sociales, así como el establecimiento de adecuados mecanismos de control de gestión, forman parte necesaria de, por un lado el incremento en los niveles de bienestar de la población, y por otro del aumento de la eficiencia en la gestión del desarrollo, es oportuno preguntarse por que razones no existe, al menos generalizadamente, una fuerte cultura de evaluación.

Es posible acercarse al tema de evaluación, tanto desde la demanda de la misma como de su oferta.

Desde el lado de la demanda, debemos recurrir, al menos en lo que la teoría económica tiene para decir a la economía institucional y los modelos de rent-seekers¹

Desde la Economía Institucional² podrían estudiarse el nivel macro que se refiere, principalmente, al entorno institucional (el marco económico, político, social, jurídico, etc.). En el aspecto microeconómico, en cambio, serian de mucha utilidad las teorías vinculadas a la relaciones de agencia³.

Desde la óptica de la captura de las rentas, se observarían las limitaciones que los estratos políticos o administrativos han impuesto a la capacidad de evaluación como mecanismo de búsqueda de ingresos, teniendo en cuenta que parte del gasto social termina siendo absorbido por sectores cuyo interés no es consistente con los objetivos que se persiguen mediante la evaluación de resultados o impactos. Se podría, además estudiar el fenómeno desde el enfoque de los "mercados políticos"⁴ detectando los incentivos políticos que conduzcan a evaluaciones de resultados en aquellas áreas donde fuese necesario.

La oferta, por otra parte, abarca la disponibilidad de conocimientos y recursos necesarios para realizar actividades de evaluación y realizar las funciones de

¹ La literatura sobre "búsqueda de renta" o "actividades directamente improductivas (ADI)" es abundante. Algunas referencias son: Jagdish Bhagwati, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchanges Control Regime*; Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent Seekings Society"; Buchanan, Tollison y Tullock, *Toward a Theory of the Rent-Seekings Society*; Deepak Lal, "The Political Economy of Liberalization" 1987

² En el sentido de los que se llama organización Institucional, en términos de los trabajos de Williamson o North

³ Los problemas de agencia son causados, principalmente, por la existencia de asimetrías de información, riesgo moral y selección adversa, de cierta relevancia en los procesos de descentralización.

⁴ Tal como se desprende de los trabajos de Buchanan, Downs, etc.

seguimiento⁵(recursos financieros, las habilidades profesionales, el personal, los métodos, etc.)

A pesar de reconocerse que los mercados que se originan y desarrollan vía demanda parecerían ser más eficientes que aquellos empujados desde la oferta, nuestro trabajo de Investigación debería tender, al menos, a mejorar la capacidad científica y técnica, efectuando la transferencia de las tecnologías apropiados a los niveles decisorios, estableciendo procedimientos y fijando normas de monitoreo y control - todas ellas cuestiones de oferta - acorde con los principios básicos de eficiencia, eficacia, efectividad y equidad.

Sin embargo, esperamos que las conclusiones de estudios como este originen una suerte de Ley de Say de los mercados de Evaluaciones, generando incentivos para que los niveles políticos y administrativos demanden más y mejores procesos de seguimiento de programas y proyectos.⁶

Como subproducto del trabajo que se describe más abajo, se han podido extraer, asimismo, conclusiones que creemos son significativas a los fines del diseño de políticas públicas contra la exclusión en el ámbito local

Creemos que los puntos centrales se pueden resumir en:

- I.** La necesidad de explicitar los supuestos metodológicos sobre los que se basa tanto el diseño de los proyectos sociales como el de los mecanismos de monitoreo y evaluación
- II.** La relevancia de la inclusión de los factores normativos que enmarcan esos diseños, así como la investigación acerca de las diferencias de valores, intereses, y hasta ideologías, de los llamados stakeholders⁷
- III.** La importancia de la delimitación clara de las nociones vinculadas con el bienestar, la calidad de vida o el desarrollo social y comunitario
- IV.** La importancia de asignar esfuerzos en el que y cuanto producir de “bienes públicos” y no solamente, como es usual en determinadas líneas del control de gestión, en el como producirlos⁸

⁵ Debemos reconocer que todo lo relacionado con la aplicación de métodos experimentales y no experimentales a las evaluaciones de impacto de los programas fue planteado ya en 1963 por Donald Campbell y Julián Stanley. En un par de trabajos más Campbell sentó la casi totalidad de las bases de la metodología. Véase: Campbell D. y Stanley, J: Handbook of Research on Teaching(1963); Campbell, D: Methods for the Experimenting Society(1971) y Campbell, D: Reforms as Experiment(1969)

⁶ La evaluación ha sido definida, en algún momento, como el sustituto del mercado en el ámbito de la acción pública. Véase: Wiesner, Eduardo “From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical

Role of Evaluation”. Banco Mundial - 1993

⁷ Repetidamente se señala la importancia del tema político en el diseño y gestión de planes sociales y evaluaciones. Sin embargo no parece ser una práctica corriente verificar hasta que punto la asignación de recursos es absolutamente dependiente, por ej., de las conductas maximizadoras de resultados electorales de las estructuras que los administran. Esto mismo puede ser analizado con el instrumental de la teoría de los contratos.

B. Características del Proyecto

El trabajo que presentamos esta basado en las tareas desarrolladas dentro del marco del Programa PICTOR⁹, ejecutado conjuntamente por la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Católica de Córdoba dentro de la localidad de Malvinas Argentinas, Provincia de Córdoba.¹⁰ El mismo tiene, como tema general, el desarrollo de metodologías replicables de intervención integral en el hábitat dentro de sectores sociales deprimidos.

Dentro de los objetivos se planteaba, entre otros, el diseño y aplicación de metodologías que permitiesen evaluar el real impacto que, sobre los beneficiarios, tienen los programas sociales que se implementan en los niveles municipales.

Este tema es de mayor importancia, por cuanto el control y la evaluación del desempeño gubernamental constituye una demanda en aumento por parte de los ciudadanos quienes exigen a las instituciones públicas, por una parte, resultados concretos en cuanto a los bienes y servicios que éstas proveen, y por la otra que cumplan con las condiciones de eficiencia y minimización del uso de los recursos estatales. A partir de ello, los gobiernos no sólo deben ocuparse de obtener resultados, sino que, además, deben conseguirlos en forma oportuna y con atributos de calidad y eficiencia, rindiendo cuentas sobre su labor.

El proyecto debe tender, por tanto, a aplicar un sistema de Gestión de Programas Sociales que abarque el ciclo completo de los proyectos a los efectos de jerarquizar la discusión sobre las políticas de ingreso en un contexto de recesión y aumento de la pobreza y desocupación tendiendo a coordinar los esfuerzos de los diferentes actores estatales y no estatales involucrados.

Por otro lado, la mayoría de los programas de promoción social, son diseñados desde lado de la oferta y por tanto no incluyen ningún mecanismo de "revelación de las preferencias" sociales. Por tanto no hay ni mecanismos de mercado – vía precios.- y ni siquiera esquemas institucionales que señalen el camino de la asignación de los recursos comunitarios. Asimismo, casi todos los programas están orientados, más que a las personas (o grupos), al sector representativo (esto es Programas de Salud, Programas de Educación, Programas Nutricionales, etc.). Por ello, las necesidades "básicas" son estandarizadas con un criterio ofertista y sectorial, que oculta la diferencia de percepción y de demanda real de cada conjunto de actores: ello se traduce en serias ineficiencias – del tipo llamado en la literatura de selección adversa – tanto en el cumplimiento de los objetivos de cada grupo como en la adecuación del mecanismo organizativo más apto – en cada circunstancia comunitaria – para ser conductores de una política social

En tales casos, se hacia necesario efficientizar el modelo prestacional, al menos en lo relacionado con el Procedimiento Administrativo de Gestión, a los fines de:

⁸ Esto es poner énfasis tanto en el impacto de los programas como en la eficiencia de asignación

⁹ Un tipo especial de programa de investigación de trabajo en red a cargo de la Agencia Córdoba Ciencia

¹⁰ Un esquema de los resultados preliminares relacionados con el componente evaluación, se vuelca en el Anexo a la ponencia

- Minimizar costos de adquisición y distribución de las unidades prestacionales.-
- Asegurar el acceso a los planes de aquellas personas y/ o familias que presenten condiciones de vulnerabilidad acorde a los objetivos del programa
- Disminuir la arbitrariedad implícita en la distribución institucional de las asignaciones
- Mejorar los procedimientos de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales,
- Brindar a la Comunidad una información relevante en cuanto a la gestación y gestión de los Planes asistenciales

Como resultado sustantivo, el desarrollo del componente Evaluación del Pictor, debería permitir, finalmente;

- Elaborar una batería de Indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad de Programas de Desarrollo Comunitario, a través de el diseño de un método de monitoreo, auditoría operativa y control de gestión – basado en las técnicas de Análisis de Costo Efectividad y Costo Beneficio ¹¹
- Contribuir a desarrollar una metodología – sobre la base de variables cualicuantitativas – de evaluación ex ante de programas de impacto social
- Evaluar la eficiencia de los programa posibilitando realizar un juicio técnicamente válido acerca de sí los recursos que dicho programa tiene a su disposición están siendo optimizados

Si bien en los últimos años, se ha visto un importante desarrollo en los esfuerzos destinados a crear sistemas que posibiliten estimar los resultados, efectos e impactos de los proyectos, las tecnologías que se proponen, son, sin embargo, destinadas, en gran parte a ser empleadas en niveles de decisión macro políticos o macro administrativos

Considerando los objetivos centrales del Proyecto, se decidió redefinir dichas herramientas de forma tal que contribuyesen a la potenciación de las fuerzas y oportunidades de los Municipios – en particular, a esta altura de la Investigación, Malvinas Argentinas – de manera de brindar elemento de sostén a lo que se ha dado en llamar Desarrollo Local.

Repetidamente se ha señalado la importancia del Desarrollo Local dentro del objetivo del Desarrollo Económico-Social entendido esto como una forma de comprender y superar la pobreza a través de un conjunto de medidas como son la

¹¹ Con relación a las técnicas de costo beneficio, digamos que, desde un punto de vista teórico, las evaluaciones ex post deberían ser, de alguna manera, una extensión del modelo de evaluación ex ante. Así como al planificar un proyecto se “descuentan” los costos y beneficios futuros esperados, al efectuar su evaluación ex post debería calcularse el valor actual del “pasado”, aplicando alguna tasa que permita estimar la sub o sobreponderación de la memoria o la experiencia. Creemos que es un interesante enfoque conceptual que esperamos pueda continuarse en alguna posterior investigación sobre Monitoreo y Evaluación

generación de capacidades y habilidades de los sectores carenciados para su inserción en el ámbito productivo y tener mayor acceso de servicios de salud, educación, vivienda, justicia, etc.

Así, el Desarrollo Local se constituye como un instrumento fundamental de carácter orientador y conductor respecto de las soluciones propuestas como estrategias de superación de la pobreza.

Por tanto, la inserción de la localidad en el desarrollo y crecimiento económico y la atención a las necesidades de la población con mayores carencias, son temas importantes el rol de un municipio, tal como se entiende actualmente

Con centro en esa idea, hemos avanzado en el desarrollo de una metodología de evaluación y monitoreo de programas de desarrollo social sobre la base de que la misma debe ser un instrumento de gestión y constituir un proceso que procure determinar, de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de actividades a la luz de los objetivos específicos. Por otra parte debe constituirse en una herramienta administrativa de aprendizaje y en un proceso organizativo orientado a la acción para mejorar tanto las actividades en marcha, como la planificación, programación y toma de decisiones.

La evaluación, en fin, tiene la finalidad de suministrar información para tomar decisiones con respecto a:

- Consistencia de la Planificación del Proyecto
- Viabilidad y sustentabilidad de los objetivos y actividades del proyecto
- Los procesos de distinto tipo que se generan en la ejecución del proyecto
- El cumplimiento de las acciones y los resultados del proyecto según el cronograma y la inversión previstos.
- La perspectiva de los beneficiarios y de la institución que ejecuta el proyecto acerca de los procesos y los resultados del mismo.
- La eficacia, eficiencia y calidad de los resultados así como los impactos que generan los programas y proyectos.

Los resultados que se esperan surjan son, principalmente:

- a) Si el programa alcanza las metas de bienestar propuestas
- b) Si los cambios producidos son atribuibles al proyecto o programa o son resultado de otros factores, identificando las relaciones causales
- c) Si existen efectos diferenciales de impacto en función del grupo al que se está tratando de beneficiar (por ejemplo cuestiones de género)
- d) Si aparecieron efectos no planeados, ya sean positivos o negativos
- e) Si el programa es eficiente en comparación con intervenciones alternativas y por tanto arroja un adecuado Índice de Costo/ Impacto

Asimismo, en esta etapa del Proyecto se está estudiando un mecanismo que cubra las necesidades de control de gestión de los Programas y Proyectos, a través del diseño de un Tablero de Comando que constaría de cinco componentes:

- Evaluación de resultados
- Control de procesos
- Control de proyectos
- Evaluación ex-post y
- Evaluación estratégica global

C. Algunas lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto

Como surge de todo lo expresado, en su origen, el Módulo de Evaluación presentaba un sesgo fuertemente ligado a las cuestiones de Eficiencia y Eficacia, énfasis derivado tal vez, en la pertenencia de los responsables al área de las Ciencias Económicas.

Sin embargo, el Pictor es un especial tipo de Proyecto que asigna importancia crucial al trabajo interdisciplinario e interinstitucional - condición ésta requerida para aprobar el mismo -, lo que generó intercambios de opiniones acerca de los alcances de todo el componente que dieron origen a modificaciones sustanciales en las estrategias desarrolladas en materia de seguimiento y monitoreo de los programas y proyectos¹². Sin dejar de lado la aplicación de las tecnologías tradicionales¹³, el grupo fue conducido a interesarse y estudiar el fenómeno de la Evaluación desde perspectiva diferentes.

Las nuevas inquietudes, muchas de ellas en estado de procesamiento, pueden resumirse en 4 puntos esenciales:

* Preocupación por la eficiencia:

De hecho, y por ser del área de las ciencias económicas, los aspectos vinculados con la optimización del uso de los recursos escasos y la minimización de costos resultaban de particular relevancia.

Sin embargo, se reconoció la necesidad de incorporar planteos relacionados con la equidad de las prestaciones sociales que, en gran medida no estaban explicitados en la formulación de origen.

¹² Lo que no deja de ser un modo de ejemplificar la auto referencia y los efectos del aprendizaje en el desarrollo de las evaluaciones.

¹³ En el sentido de los procesos de evaluación de impacto, desempeño y resultados. De hecho, estamos convencidos que la evaluación de impacto, por ejemplo, podría ser un vehículo de una más eficiente de asignación de recursos.

Una explicación - aunque parcial - de ello, deriva de que los economistas suelen tener, aun inconscientemente, cierta idea de que la eficiencia, en si misma, es una proxy de la equidad.

En verdad el implícito paradigma del óptimo paretiano es, a priori, un elemento que sesga la posición científica. Sin duda, el desperdicio de recursos públicos, es, de alguna manera un índice de cierto nivel de inequidad o injusticia. Sin embargo, los procedimientos de evaluación deben poder decir algo más acerca de los programas que las cuestiones directamente relacionadas con la economicidad.

La equidad, sin embargo, tiene múltiples facetas, muchas de ellas que exceden el tradicional enfoque de la distribución de ingresos o patrimonios. Mucho más significativos son los enfoques que se asocian con la igualdad de oportunidades o las condiciones de partida de los individuos

Ello ha llevado a incorporar en el estudio asuntos que tienen más que ver con los efectos distributivos y de bienestar de la aplicación de los programas, utilizando, en una primera etapa, como información complementaria, índices multidimensionales del tipo de los aplicados para las comparaciones internacionales de desarrollo humano.¹⁴

* La cuestión de los valores asociados a las intervenciones y evaluaciones.

A pesar de que el propio concepto de evaluación remite indefectiblemente a conceptos axiológicos - y que se reconoce que el fin ultimo de los programas y proyectos es la creación de valor publico -¹⁵ el tema es de hecho ignorado en las fases de diseño de los procesos de seguimiento. En lo particular, asumimos que nuestra propia formación - centrada en algo que se da en llamar economía positiva, y que se basa en el supuesto de que los planes se basan en la actitud racional de los agentes - da pie para obviar los aspectos normativos.¹⁶

Sin embargo, a poco de avanzar sobre el tema , y en tanto se reconoce que es necesario juzgar los resultados de los cursos de acción, queda claro que es necesario incorporar, como mínimo, aquellos aspectos de la Teoría Económica del Bienestar que se acercan más a la incorporación de los aspectos valorativos.

* Los fundamentos metodológicos y epistemológicos

Es evidente que un trabajo como el de la evaluación de políticas publicas, programas y proyectos, con la necesaria integración de técnicos y profesionales en las disciplinas más diversas, debe generar algún tipo de cuestión sobre metodología y filosofía de la ciencia.

¹⁴ Cuyos resultados preliminares son una parte de los datos de los anexos

¹⁵ Scriven plantea que es el proceso para la determinación del mérito o valor.

¹⁶ Las políticas públicas se construyen, indefectiblemente, sobre la base de definiciones respecto a lo que es el desarrollo humano, las necesidades y el bienestar. Estas consideraciones sesgan los procesos de diseño, operación, asignación de recursos y evaluación de los resultados, resultados que están basados en la misma concepción valorativa que guió el diseño.

Estas cuestiones van desde la discusión de los enfoques de la investigación¹⁷, pasando por la valuación de los meritos de diferentes tecnologías (métodos experimentales, cuasiexperimentales, por ej.), a argumentos ontológicos sobre la naturaleza del mundo (realismo, idealismo, p.ej.), las características de la evaluación (sumativa/formativa) o de las relaciones entre el investigador y los hechos observados.

Por otra parte, en cualquier aspecto de la ciencia social es necesario explicitar el paradigma sobre el cual se está trabajando, pero ello es, tal vez, mucho más importante en la evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales, por cuanto, por definición, se emiten juicios valorativos sobre las bondades relativas de los programas, intervenciones que, además, parten de concepciones de política social que pueden o no coincidir con las del equipo evaluador.¹⁸

* La naturaleza transformadora de las evaluaciones

Aunque implicadas en algunas de las posiciones filosóficas a que hacíamos mención más arriba, nuestro trabajo generó señales acerca de la función de la evaluación como mecanismo autónomo de transformación social.

Independientemente de si uno adopta uno u otro paradigma, parece evidente que la propia ejecución de las tareas de seguimiento y evaluación genera algún tipo de modificación de las expectativas¹⁹ de tal manera que posibilitan efectuar acciones transformadoras.

El planteo no es nuevo. De hecho, existe toda una corriente iniciada por el ya citado Donald Campbell²⁰, sobre la base de la idea de las reformas sociales como experimentos, y a través del análisis de la relación entre beneficiarios y proyectos o entre aquellos y la aplicación de ciertos tipos de métodos de evaluación.

Sin embargo, y aun en conocimiento de los cuestionamientos efectuados a esta posición creemos que deberían efectuarse estudios más serios sobre esta línea de investigación, especialmente en las evaluaciones que utilizan métodos aleatorizados.²¹

En ese sentido, podría ser interesante investigar más a fondo los métodos desarrollados en el área de evaluación de proyectos educativos.²² Significativamente,

¹⁷ No detallamos aquí el aspecto vinculado a las diferencias entre Investigación y Evaluación, aunque creemos que el mismo es de suma importancia. Desde un enfoque investigativo el monitoreo va más allá de lo evaluativo, intentando extraer conclusiones generalizables que exceden el programa o proyecto que se evalúa.

¹⁸ Para la evaluación, por tanto, rigen las mismas consideraciones que se volcaron respecto al diseño

¹⁹ Algunos economistas tenemos la casi certeza de que la política económica, como mucho, puede modificar las expectativas de los agentes. Lo expresado en el texto es una extrapolación de dicha posición al área de las políticas sociales

²⁰ Véase, por ej.: *Assessing the Impact of Planned Social Change* - The Public Affairs Center. También en *Methods for an Experimenting Society*. Una interesante lectura es también: De Zeeuw, Gerard "¿ Can social change be supported by inquiry?" - *Kybernetes*.

²¹ Otra óptica vinculada es la de la llamada Evidence-based practice, según la cual la política y la práctica deben basarse en la evidencia de investigación, y que las preguntas de ciencias sociales deberían reformarse para servir a esta necesidad de manera más efectiva

sobre el particular Michael Kremer, ha sugerido que, durante el siglo XXI, este tipo de evaluaciones puede jugar en la investigación social el mismo rol que tuvo - durante el siglo XX -sobre el desarrollo de las ciencias de la salud.²³

D. Conclusiones

Si bien en el desarrollo de la ponencia se han ido sugiriendo algunas conclusiones extraídas a partir de nuestro trabajo, exponemos aquí, ciertas consideraciones que nos parecen de la mayor importancia para enmarcar los proyectos de investigación y procesos de evaluación en materia de políticas públicas y programas y proyectos sociales en el ámbito local

- a) La aplicación de los métodos y de los instrumentos desarrollados debe pasar necesariamente por un proceso de cambio de actitudes y de generación de cultura que permita que cada nivel de gestión local se apropie de la evaluación de resultados, procesos e impactos²⁴
- b) Toda evaluación de resultados es un ejercicio para conseguir nueva información y para aprender. El entender y aprender es la razón de ser de, por ejemplo, la evaluación de resultados e impacto.
- c) Uno de los aspectos importantes al momento de seleccionar los programas y políticas a analizar, es, como dijimos más arriba, el potencial de aprendizaje que se deriva de sus resultados.²⁵ En general, es mejor evaluar programas a partir de

²² El área de educación ha contribuido significativamente al desarrollo de la Metodología de Evaluación.

²³ Kremer, M: Randomized Evaluations of Educational Programs in Developing Countries: Some Lessons - Harvard University. Sobre las limitaciones, véase por ej. Heckman, J, LaLonde R y Smith, J: The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs

²⁴ El Pictor es un proyecto de Investigación aplicada, por lo que debe tender a evitar la complejización de los instrumentos. Ello no debe ocultar, sin embargo, que una más profunda investigación requiere de la reformulación de los paradigmas gerenciales implicados en toda nuestra explicación. Será necesario, por tanto, y en otra instancia, incluir aspectos como los de reflexividad, autopoiesis, administración del “caos” y todo aquello ligado a la corriente conocida como Investigación Social de Segundo Orden

²⁵ Esto es un resultado muy importante del proceso evaluativo que, a veces, es dejado de lado en el diseño de los Programas de Monitoreo. El mismo debería posibilitar la obtención de información que permita determinar si las teorías e hipótesis básicas que se utilizaron al formular y desarrollar el programa resultaron válidas, y, en caso de ser necesario la reelaboración de los axiomas de partida. Esto es sumamente relevante para las técnicas de evaluación de impacto basadas en la Econometría. Por otra parte, tal como se desprende de los trabajos de la llamada Nueva Administración, la organización que sobrevive y crece es aquella que vive dentro de ciclos virtuosos de evaluación de sus procesos para mejorarlos, esto es, busca aprender de su actuación. El aprendizaje implica considerar el resultado de cada acción como input para mejorar, ya sea desde el punto de vista de un procedimiento para ejecutar alguna actividad o de las reglas para llevar a cabo el trabajo o las políticas generales de la organización. Aprendizaje implica, por tanto, evaluar los procesos para modificar las estructuras. Véase, por ej. Senge Peter: La Quinta Disciplina. También: Swieringa, J. y Wierdsma A. : Becoming a Learning Organization- Beyond the Learning Curve.

²⁵ Hasta aquí nos hemos concentrado principalmente en cómo cuantificar primariamente los impactos de un programa social y recién estamos estudiando la aplicación de metodologías más robustas para la *Evaluación SOCIAL de Proyectos Sociales*. Ellas obligaría a la valoración inter-temporal de los impactos logrados, es decir la estimación del valor presente de los mismos, y su comparación con el correspondiente valor presente de los costos del programa, usualmente a precios “sombra”.

los cuales se pueda extraer el máximo de conocimientos y que al mismo tiempo proporcionen información sobre formas de corregir los problemas que se presentan durante su operación

- d) No hay una única metodología de evaluación que pueda considerarse óptima; el enfoque debe adaptarse al contexto concreto, a los interrogantes y prioridades de la evaluación, y a los recursos disponibles. La mayoría de las evaluaciones están sujetas a restricciones presupuestarias y de tiempo, y a menudo incluso a restricciones políticas en cuanto a los interesados con los que es posible comunicarse y al tipo de preguntas que se pueden formular.
 - e) El valor de una evaluación debería analizarse, al igual que cualquier otro proyecto o programa, en términos de su potencial eficacia en función de su costo, calculando, ex ante la relación Beneficio Costo, y, por supuesto, definiendo los indicadores para su evaluación ex post.
-

Bibliografía:

Bourguignon, F. y Pereira da Silva, L: Evaluating the Poverty and Distributional Impact of Economic Policies - Banco Mundial

Cohen, E. y Franco, R: Evaluación de Proyectos Sociales - ILPES

Connell, James y Kubisch, A.: New Approaches to Evaluating Community Initiatives. Concepts, Methods, and Contexts - The Aspen Institute.

Chelmsky E. y Shadish, W: Evaluation for the 21st Century. A Handbook - Sage.

Dasgupta, P: Valuation and Evaluation: Measuring the Quality of Life and Evaluating Policy - Banco Mundial

Grossman, Jean: Evaluating Social Policies: Principles and U.S. Experience - Banco Mundial.

Heckman, J. et al.: Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme - Review of Economic Studies.

Heckman, James. Instrumental Variables. A Study of Implicit Behavioral Assumptions Used in Making Program Evaluations - Journal of Human Resources

Heckman, James: The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models - Annals of Economic and Social Measurement

Heckman, James et.al: Making the Most out of Programme Evaluations and Social Experiments: Accounting for Heterogeneity in Programme Impacts - Review of Economic Studies

Heckman, James: Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture - Journal of Political Economy

Navarro, H y Ramírez, N: El uso de indicadores socioeconómicos en la Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales – CEPAL

Sanín Ángel, Héctor: Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública - CEPAL

Scriven, Michael: Truth and Objectivity in Evaluation, Evaluation for the 21st Century - Sage

Valadez, J. y Bamberger, M: Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries - Banco Mundial

Anexo 1: Resultado preliminares de la línea de base de Malvinas Argentinas (Pcia de Córdoba)

Edgardo Temporetti

Tomas Gastón

Martín Bolognino

Evaluar los resultados de un programa requiere desarrollar un trabajo sistemático orientado a responder las cuestiones derivadas tanto en lo relacionado con asuntos tales como si los programas han contribuido a resolver los problemas planteados en el diseño, así como el “grado de satisfacción” de los beneficiarios por los bienes y/o servicios suministrados.

Asimismo, debe ser posible determinar la rentabilidad social de los recursos invertidos, especialmente a través del cálculo de costos reales y presupuestados y la valoración de beneficios sociales implicados.

Por último, debe hacer hincapié en cuestiones de auditoría operativa y control de gestión, especialmente, en aquellos puntos vinculados con la administración eficiente de los recursos públicos utilizados.

Desde ese punto de vista., la denominada evaluación en profundidad incluye aspectos cuantitativos y cualitativos, y debe poder identificar las relaciones de causalidad relevantes, identificando las hipótesis de causa efecto y verificando su pertinencia.

El camino que hemos elegido, es una suerte de comparación reflexiva, elaborando un modelo contrafáctico, a través de la identificación de la situación de los beneficiarios de los programas, antes y después de la ejecución de los mismos.

Para ello, es necesario contar con una base de datos de origen – en nuestro caso los resultados del relevamiento SISFAM – a los efectos de compararlo con la situación ex post

La intención es poder identificar y analizar las modificaciones que se hayan producido en las condiciones sociales de la población objetivo como consecuencia de la ejecución de determinados proyectos sociales

En tal caso debe ser posible, a través de la elaboración y medición de los cambios en indicadores específicos notar – al menos en términos macro – los cambios acaecidos en la situación de la comunidad.

Hemos elegido aquellos indicadores vinculados con las Necesidades Básicas Insatisfechas, así como los que tienen en cuenta el enfoque de “capacidades”.

Se han definido dos tipos de impacto sobre la pobreza de los programas o proyectos sociales.

Por una parte hay efectos permanentes, especialmente aquellos derivados, por ejemplo, de las condiciones de vivienda, el acceso a los servicios educativos o de salud, etc.

Los impactos transitorios, pueden deberse, por ejemplo, al aumento de los ingresos por la ocupación generada por alguna obra de infraestructura, y las mejoras en las condiciones de la población, probablemente desaparezcan, algún tiempo después de finalizado el Proyecto.

Lo concreto es que, cada uno de los proyectos sociales ejecutados en una localidad puede ser analizado a partir de su contribución a la mejora, transitoria, permanente, de corto plazo o de largo plazo – de los indicadores de NBI, Índice de Desarrollo Humano, Índice de Pobreza Humana, o cualquier otro concepto metodológico similar²⁶. Lo que es cierto es que, probablemente, cada Proyecto específico, requiera la utilización de un tipo de indicador especial, que corresponda, unívocamente, a cada uno de los objetivos del/los Programas y/o Proyectos.

En función de lo expresado, y utilizando Índices de Desarrollo Humano y Pobreza, hemos calculado los valores base para la localidad de Malvinas Argentina, utilizando la información que fuese relevada con las Fichas FIBAPS, con el marco del Programa SISFAM del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

Con relación a los Indicadores de NBI, se han estimado los siguientes datos

- | | |
|---------------------------------|------------------------------------|
| • <i>VIVIENDA INADECUADA</i> | <i>86 personas</i> |
| • <i>VIVIENDA SIN SERVICIOS</i> | <i>1.220 personas²⁷</i> |
| • <i>HACINAMIENTO CRÍTICO</i> | <i>1.130 personas</i> |
| • <i>DEPENDENCIA ECONOMICA</i> | <i>1.399 personas²⁸</i> |
| • <i>INASISTENCIA ESCOLAR</i> | <i>1 persona²⁹</i> |

Con relación a los Índices de Desarrollo Humano y Pobreza Humana, calculados de acuerdo a las formulas aceptadas, han arrojado los siguientes valores: IDH= 0,3727/ IPH= 0,6721

MODALIDAD DE EJECUCION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

En esta primera etapa, nos hemos concentrado en determinar:

1.- Focalización es decir la relación entre los beneficiarios efectivamente atendidos y aquellos que se ajustan a los criterios de elegibilidad de cada proyecto. Para ello, aun cuando presumíamos algunas dificultades en la estructura de relevamiento del Programa

²⁶ De hecho, se trabaja, adicionalmente, para sistematizar la información necesaria para obtener el Índice de Sen y otros concordantes

²⁷ Definidos como los que no tienen agua corriente o no tienen retrete

²⁸ En los casos de Hacinamiento Crítico y Dependencia económica, los datos corresponden a 180 hogares y 260 hogares, respectivamente.

²⁹ El dato es lo suficientemente significativo como para sugerir avanzar sobre las causas que motivan la concurrencia a las escuelas

Sisfam, hemos cruzado los datos de los beneficiarios de algunos Programas Sociales actualmente en ejecución en Malvinas, con la base de datos citada, puesto, que en ultima instancia, el SISFAM tenia como objetivo crear el padrón único de beneficiarios de programas sociales actuales y potenciales.

De tal manera, es de presumir, a priori, que la mayoría de las personas que acceden a Planes o Programas Sociales, deberían surgir de esa base. Caso contrario, será necesario estudiar las causa de tal situación.

Parte de nuestro trabajo de la segunda etapa, consistiría en, precisamente, verificar las condiciones en que se otorgan los programas, y por que las tasas de participación en la base del SIEMPRO son tan bajas.

Los valores para algunos programas seleccionados son los siguientes

• PROGRAMA EMERGENCIA	DE	BENEFICIARIOS	1220	
		BENEFICIARIOS PADRON	339	
		BASE SIEMPRO	2469	13,73
• PROGRAMA J.Y J DE HOGAR		BENEFICIARIOS	310	
		BENEFICIARIOS PADRON	42	
		BASE SIEMPRO	2469	1,70
• PROGRAMA ENTREGA DE LECHE	DE	BENEFICIARIOS	204	
		BENEFICIARIOS PADRON	35	
		BASE SIEMPRO	2469	1,42

2.- Una segunda tarea consistió en verificar las posibles duplicaciones en el otorgamiento de los beneficios. De acuerdo a los datos que figuran a continuación, puede observarse, que al menos, desde ese punto de vista, los planes se ejecutan con singular grado de prolijidad.

Al no poder contrastarse completamente con la base de datos de beneficiarios potenciales, no es posible efectuar consideraciones más sustantivas, pero, en principio marca una señal adecuada.

RELACION
PORCENTAJE

DUPLICACION

- PROGRAMA EMERGENCIA/MODULOS ALIMENTARIOS
0,41
- PROGRAMA J.J.DE HOGAR/ MODULOS ALIMENTARIOS
2,59

septiembre de 2005

Anexo 2: ASPECTOS METODOLOGICOS

Lic. Edgardo Temporetti

Lic. Tomas Gastón

Cr. Martín Bolognino

En el presente Anexo, se detallan, con mayor precisión metodológica, las cuestiones conceptuales relevantes vinculados a la Evaluación del Impacto de Programas y Proyectos Sociales.

Dada la complejidad del tema, hemos decidido esquematizar la presentación, a los fines de que los aspectos algebraicos no inhiban la comprensión de los conceptos sustantivos.³⁰

Para comprender el proceso de evaluación de impacto de un programa o proyecto social es necesario, creemos, definir previamente un par de conceptos centrales.

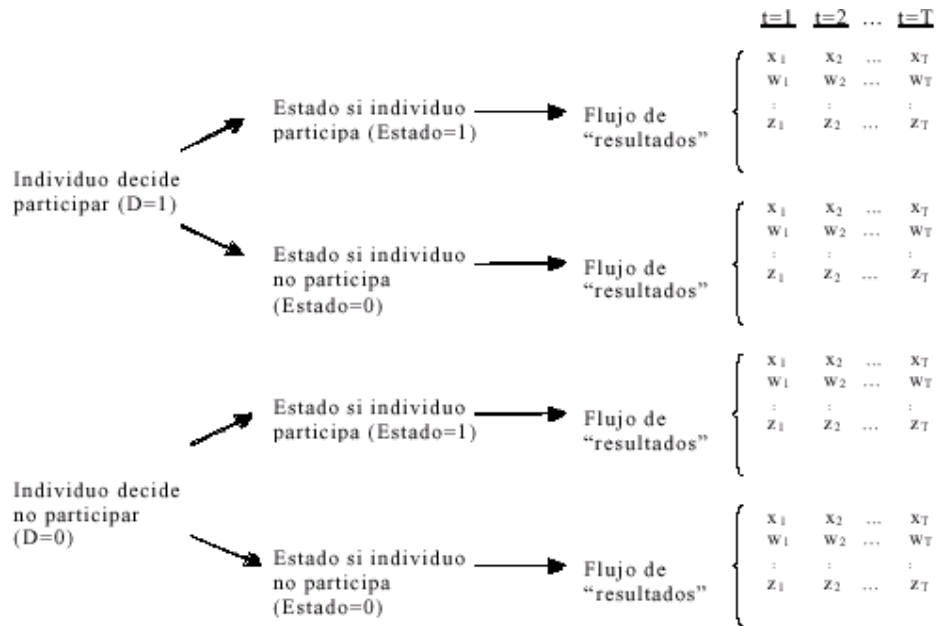
- Estado de la Naturaleza, idea que encierra la posibilidad de los diferentes resultados posibles, y que tiene las mismas propiedades que cuando se postula en Teoría de la Decisión
- Estado de tratamiento y no tratamiento, que indica la participación o no participación de un individuo en el programa
- Flujo de Resultados potenciales que un individuo puede obtener durante el periodo bajo análisis³¹
- Decisión de participar o no participar en un programa o proyecto

En la figura 1 se muestran las combinaciones posibles de flujos de resultados que puede tener un individuo. Dichos retornos dependerán de, por una parte, si el individuo decidió participar en el programa que se está evaluando y, por otra, de si estamos considerando un estado de tratamiento o un estado de no tratamiento.

³⁰ Nos concentraremos aquí en los métodos más tradicionales de Evaluación. Han surgido, sin embargo, nuevos enfoques que creemos útil desarrollar en el futuro, métodos que han sido integrados en lo que se denomina Evaluaciones de Cuarta Generación.

³¹ Estamos desarrollando un método alternativo - a través del cambio en el valor de los Activos de los hogares - que nos parece puede abrir un camino científico de relevancia. Los cambios en el valor de los activos de un hogar afectarán a las dimensiones del bienestar internas y externas a los ingresos. Los cambios en valor de los activos pueden deberse a cambios en sus niveles o en sus rendimientos. Los activos en sí pueden clasificarse en cinco géneros, que son todos importantes en los hogares: físico (v.gr. la vivienda), natural (la tierra, p.ej), humano (educación o habilidades); financiero y social (tal como la afiliación a redes comunitarias).

FIGURA 1



Los símbolos D=0 y D=1 discriminan entre quienes decidieron participar o no participar en el programa. Las letras x, w, z, etc. representan variables que podrían explicar los resultados mientras t, indica, como es usual, el tiempo.

La pregunta central de una Evaluación de Impacto es, principalmente, cómo cambia el flujo de resultados de los individuos que decidieron participar en un programa (D=1), y que efectivamente lo hacen (E=1), cuando se compara sus resultados en un estado de tratamiento con un estado de no-tratamiento

Sin embargo, para aquellos individuos que deciden (y efectivamente participan) en un programa social, sólo puede medirse su flujo de resultados en el estado de tratamiento, por lo que el trabajo más importante suele ser la estimación de la situación hipotética de las personas - la ganancias potenciales -, si no hubiesen obtenido los beneficios por el programa. A esa situación hipotética se le conoce como contrafactual.

Determinar dicho escenario es, como decíamos en el informe, esencial para el diseño de la evaluación. Se puede realizar usando diversas metodologías que entran en las categorías oportunamente definidas (experimentales, cuasi experimentales, métodos cualitativos etc.).

Más específicamente, podemos decir que el impacto del programa o proyecto se materializa a través de la diferencia en la variable resultado (Y) que registra el individuo i con y sin la intervención del programa.

$$\alpha_i = Y_{1i} - Y_{0i}$$

expresión la que α_i es el impacto del programa – flujo de resultados – para el individuo i, Y_{0i} es el resultado potencial en ausencia de tratamiento, mientras que Y_{1i} refleja el estado de tratamiento.

Como, debe resultar evidente, no es posible observar Y_0 e Y_1 para un mismo individuo en un momento del tiempo (puesto que de hecho interviene o no interviene en el programa), se presenta lo que se conoce como Problema de Identificación.

Una primera solución a ese problema sería medir el impacto promedio esperado, a través de la expresión:

$$\alpha = E[Y_1 - Y_0]$$

donde, ahora:

α es el impacto promedio del programa

Y_0 e Y_1 son los resultados potenciales de quienes han participado y no participado en el programa o proyecto

Sin embargo, y en tanto la selección de beneficiarios no es aleatoria sino, al menos, por le general, responde a criterios específicos de focalización, se presenta lo que en la literatura especializada se denomina Sesgo de Selección.

Dicha desviación se relaciona con los elementos no observables que pueden sesgar los resultados (por ejemplo, capacidad individual, condiciones preexistentes), obligando a efectuar sutiles correcciones a través de diversas herramientas estadísticas.³²

El sesgo se debe, en gran medida, a dos factores.

- Quienes deciden participar en un programa lo hacen porque poseen algunas características particulares en comparación a quienes deciden no participar.
- La existencia de variables no observable por parte del evaluador

La asignación aleatoria no elimina el sesgo de selección, pero logra equilibrarlo entre las muestras de participantes y no participantes. En los diseños cuasi experimentales, los

³² Gran parte del trabajo sobre el tema se debe a Heckman.

modelos estadísticos se acercan a esto modelando los procesos de selección para llegar a una estimación insesgada usando datos no experimentales.

Por tanto, el grueso de la tarea consiste en desarrollar una Metodología sólida - y científicamente robusta - que posibilite efectuar las comparaciones minimizando el problema del Sesgo.

Para ello se debe buscar a un grupo de individuos que no han participado del programa para que a partir de sus flujos de resultados podamos comparar los incrementos relativos. Este grupo es el llamado Grupo de Control.

La diferencia que se plantea entre métodos experimentales y no experimentales, tiene que ver con la conformación y obtención de datos del grupo de control

Los métodos experimentales, basados en la selección aleatoria de los beneficiarios, tienen como ventaja que ambos grupos – de beneficiarios y de control – tendrán las mismas características genéricas, por lo que el sesgo de selección, será, al menos, similar en ambos.

Sin embargo, la asignación de programas sociales a través de algún tipo de método de sorteo, es, o políticamente inviable, o viola los principio de focalización inherentes a todo proyecto de este tipo

El grupo de control, entonces, se suele formar con personas que quisieron participar en el programa pero no pudieron hacerlo, o bien, con aquellos elegibles bajo los criterios de focalización y asignación pero, que por cualquier causa no recibieron los beneficios.

Los individuos seleccionados para el grupo de control deben replicar las características de los beneficiarios del programa, especialmente aquellas ligadas a los flujos de resultados, de forma tal de minimizar el sesgo de selección de las variables observables.

Si bien la conformación del grupo puede hacerse utilizando los padrones de potenciales beneficiarios que no recibieron el programa, también se pueden obtener a partir de encuestas específicas, seleccionando individuos con características similares a las de los beneficiarios.

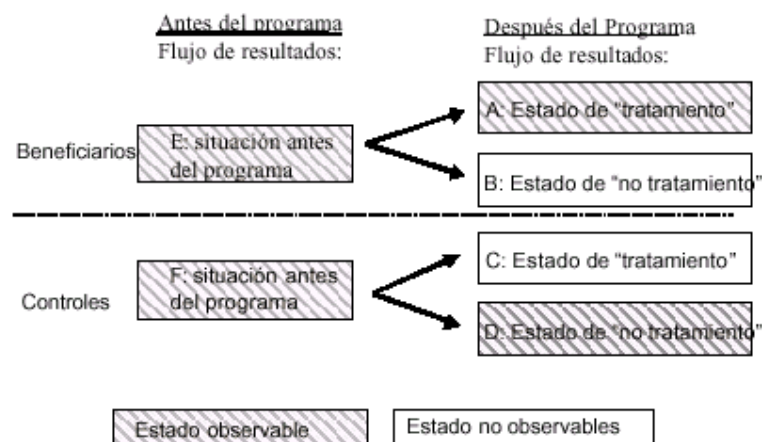
A los fines de calcular el resultado diferencial entre beneficiarios e integrantes del Grupo de Control, existen tres estimadores ampliamente usados en la literatura sobre evaluación:

- estimador antes-después,
- estimador de diferencia en diferencias (doble diferencia)
- estimador de corte transversal.

Para un mejor entendimiento de estos tres estimadores ampliaremos las ideas volcadas en la Figura 1 representando el flujo de resultados para el grupo de beneficiarios y el grupo de control antes y después del programa.

Los estados posibles para cada grupo son:

Figura 2



Las letras hacen referencia a los Estados de la Naturaleza, tal como los hemos definido más arriba. Específicamente:

- ✓ A: Flujo de resultados de los beneficiarios después del programa en estado de tratamiento
- ✓ B: Flujo de resultados de los beneficiarios después del programa en estado de no-tratamiento
- ✓ C: Flujo de resultados de los controles después del programa en estado de tratamiento
- ✓ D: Flujo de resultados de los controles después del programa en estado de no-tratamiento
- ✓ E: Flujo de resultados de los beneficiarios antes del programa
- ✓ F: Flujo de resultados de los controles antes del programa

Para medir la diferencia entre A y B (Impacto del Programa o Proyecto sobre el Grupo de Beneficiarios) es posible contar con los indicadores mencionados más arriba, y cuyas características son:

- Estimador Antes-Después: Resulta de comparar la situación de los beneficiarios del programa antes del programa (E) con su situación después de haber pasado por el programa (A). En este caso se usa como grupo de control a los mismos beneficiarios en su situación anterior al programa, siendo el estimador de impacto el equivalente a A-E. El supuesto detrás de este estimador es que (E) logra aproximar bien la situación de los beneficiarios en caso no hubieran participado en el programa (B).

- Estimador de diferencia de diferencias: Resulta de comparar las situaciones antes-después de los beneficiarios con aquella de los controles. Así, el impacto del programa se estima mediante la fórmula $(A-E) - (D-F)$. El supuesto detrás de este estimador es que el cambio en la situación de los controles (D-F) entre el momento previo al programa y el momento posterior al programa es una buena aproximación del cambio que hubiesen experimentado los beneficiarios durante ese mismo período de no haber pasado por el programa (B-E).
- Estimador de corte transversal. Sólo toma en cuenta la situación de beneficiarios y controles después del programa. Directamente el impacto se estima a través de A-D. Aquí, el supuesto es que D es una buena representación de B.

En el caso de que el diseño de la evaluación correspondiese a métodos no experimentales, encontramos las técnicas siguientes:

- Método de matched comparisons Este método consiste en asignar para cada beneficiario un respectivo individuo control. Dicha asignación se realiza sobre la base de emparejar aquel beneficiario con aquel control que sean lo más parecidos. Una vez establecidas las parejas de beneficiarios y controles emparejados se podrá estimar el impacto promedio del programa como el promedio del impacto para cada pareja.³³
- Modelo de Estimación Econométrica. calculando el impacto como resultado de los parámetros estimados mediante modelos de regresión

Dada la multiplicidad de los tipos de proyectos, disponibilidad de datos, restricciones de tiempo cada evaluación de impacto será diferente y requerirá cierta combinación de las metodologías adecuadas, tanto cuantitativas como cualitativas.

La revisión de las experiencias de evaluaciones exitosas - denominadas Evaluaciones de Practica Optima - pone de relieve que las metodologías elegidas para la evaluación no son mutuamente excluyentes.

Desde luego, en las evaluaciones más robustas con frecuencia se combinan métodos para asegurar su solidez y prever las contingencias en su implementación.

Desde una perspectiva metodológica, una combinación recomendada es reunir diversos enfoques combinando todas las técnicas disponibles proporcionando, a la vez, el efecto

³³ Entre las técnicas de matching figuran el de Minimización de la distancia euclidiana, minimización de la distancia Mahalanobis y el de propensity score

cuantificable de un proyecto y una explicación de los procesos e intervenciones que originaron estos resultados.³⁴

³⁴ Este procedimiento suele denominarse Triangulación

E-mail	edgardotempo@hotmail.com (Temporetti) tomasgaston@sinectis.com.ar (Gastón) marjavbol@hotmail.com (Bolognino)
---------------	--