

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1523
27 de abril de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN LAS
POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD Y LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, para ser presentado a la Reunión Técnica de Seguimiento de la Cumbre Social, organizada por el Grupo de Río, en Buenos Aires, Argentina, en abril de 1995.

No fue sometido a revisión editorial.

95-4-454

INDICE

Página

RESUMEN	v
I. INTRODUCCIÓN: EL ENFOQUE INTEGRADO	1
II. DEBILIDADES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	2
III. EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN	4
IV. LA ESPECIFICIDAD DE LOS PROYECTOS SOCIALES	5
1. Eficiencia y eficacia	5
2. Jerarquía de objetivos	6
3. Análisis costo-impacto	7
V. MASIFICAR LA EVALUACIÓN: SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES	8
VI. ¿CÓMO VIABILIZAR LA PRÁCTICA DE LA EVALUACIÓN?	9
BIBLIOGRAFÍA	10

RESUMEN

En el marco del enfoque integrado que ha propuesto la CEPAL para orientar el desarrollo de América Latina, el documento destaca las principales debilidades que muestra la política social en la región, destacando la necesidad de racionalizarla a efectos de aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos que se le destinan y elevar la eficacia en el logro de los objetivos buscados. Para esto, destaca la especificidad de los programas y proyectos sociales frente a los productivos y enfatiza la necesidad de evaluarlos, mediante metodologías adecuadas. Plantea además una alternativa tendiente a modificar la práctica de la evaluación, mediante sistemas de monitoreo y evaluación de dichos programas y proyectos, y discute la viabilidad de la propuesta.

I. INTRODUCCIÓN: EL ENFOQUE INTEGRADO

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha insistido reiteradamente en que abordar los tres grandes objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (fomentar la integración social, mitigar y reducir la pobreza, y aumentar el empleo productivo) requiere un enfoque integrado que aborde de manera simultánea y complementaria la transformación productiva y la equidad (CEPAL). En esencia, el enfoque integrado subraya cuatro aspectos: progreso técnico, empleo productivo con remuneraciones adecuadas, inversión en recursos humanos y concertación.

La evidencia empírica regional muestra que el crecimiento económico no conduce automáticamente a mayor equidad (así como, la mera redistribución de la riqueza existente no impulsa per se el crecimiento económico). Bajo determinadas circunstancias es posible que ambos objetivos se apoyen de manera recíproca, esto es, que una mayor equidad pueda ser funcional al crecimiento, y que el crecimiento facilite una mayor equidad. Importa, entonces, no sólo el crecimiento, sino también el tipo de crecimiento.

En ese sentido, se postula la necesidad de encarar la transformación productiva, basada en la incorporación continua de progreso técnico al proceso productivo, y así lograr crecientes niveles de productividad. Sin ese tipo de crecimiento, que debe ser cada vez más competitivo en los mercados internacionales para asegurar la sostenibilidad del proceso, no resultará posible generar los puestos de trabajo para que reduzcan la pobreza, ni será fácil repartir los frutos del crecimiento entre los distintos estratos de la población. Asimismo, CEPAL postula que tal crecimiento debe tener lugar en un marco de sustentabilidad ambiental, que resguarde y enriquezca la dotación de recursos naturales, teniendo en vista el nivel y la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones.

Es evidente, empero, que tal expansión económica garantiza que el reparto de sus beneficios sea equitativo. En ese sentido, la CEPAL pone el acento en la conveniencia de explorar y seleccionar políticas económicas y sociales complementarias que contribuyan a alcanzar simultáneamente crecimiento y equidad, en vez de insistir en las oposiciones (trade-offs) que a veces existen entre ambas.

Crecimiento y equidad son el resultado tanto de la política económica como de la social. Debe superarse la idea de que la política económica tiene por finalidad un buen crecimiento, en tanto que a la política social le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni una ni otra son neutras en términos distributivos, y ambas influyen sobre la capacidad de crecer.

Esto no implica negar la necesidad de mantener políticas de compensación y transferencias, para enfrentar la pobreza. La adecuada combinación entre políticas de acceso y políticas de compensación variará de país en país según sus características demográficas, la situación distributiva inicial y el grado de avance y consolidación de las reformas económicas. El contenido y el alcance de esas políticas, y los criterios para que ellas resulten eficientes y eficaces, fueron ampliamente analizados durante la Cumbre Social.

La transformación productiva plantea múltiples requisitos, y exige avanzar en su concreción de manera simultánea. Dicho de otra manera, se trata de un esfuerzo **sistémico**. La empresa constituye un elemento que, siendo crucial, mantiene una red de vinculaciones con el sistema educativo, con la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, con el aparato institucional público y privado y con el sistema financiero. Si falla cualquiera de las partes del sistema, repercute sobre las demás, dificultando así adquirir la anhelada competitividad internacional.

Para que haya transformación productiva con equidad no basta crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o aplicar una política de "precios correctos". Se requiere una gestión macroeconómica coherente y sostenida, pero también políticas sectoriales que incentiven la incorporación de progreso técnico al proceso productivo. Además, se requieren cambios institucionales, sobre todo para mejorar la capacidad de gestión pública y privada.

También las políticas sociales son fundamentales para alcanzar simultáneamente crecimiento económico y equidad. sin embargo, ellas adolecen de muchas limitaciones que es necesario superar para que ellas puedan alcanzar sus objetivos.

II. DEBILIDADES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Un problema crucial de la política social en América Latina actual es la escasa proporción de recursos que se destinan a la superación de la pobreza, independientemente del financiamiento de que se disponga. Algunos ejemplos bastan para justificar esta afirmación. En un país de la región, sólo un dólar de cada \$ 7.83 gastados en programas sociales llegaba, en 1987, al 20% peor ubicado en la distribución del ingreso, pese a esfuerzos orientados a focalizar el gasto en ese sector poblacional.

Dos razones pueden explicar esto. Una es que la política social ha estado dirigida fundamentalmente a otros grupos sociales; otra, la ineficacia de la institucionalidad vigente, de la forma en que se diseñan y se implementan los programas y las filtraciones que se producen en ellos.

En el aspecto institucional conviene recordar que el Estado latinoamericano brinda servicios sociales a través de una red fragmentada, donde es común la duplicación de funciones y servicios, lo que conduce al desperdicio de recursos y a que sólo una porción marginal de los mismos llegue a los beneficiarios. Cálculos realizados para algunos programas han mostrado que la transferencia efectiva no supera el 5% de su presupuesto total, yendo el resto a financiar gastos burocráticos o filtrándose hacia otros grupos.

La relación inversión-impacto está mediada por múltiples decisiones. El resultado depende tanto de que se haya realizado una selección adecuada de los beneficiarios (focalización), como de la accesibilidad económica, social y cultural que los presuntos beneficiarios tengan al programa y, asimismo, de que la cantidad y calidad de los bienes y servicios ofertados sean correctas.

Un error ampliamente difundido, que impide que la relación postulada anteriormente se dé en la práctica, se da por ejemplo en programas de alimentación escolar en los cuales se proporcionan raciones alimentarias similares a todos los niños de un mismo grupo etario. En realidad, el programa debería proponer intervenciones orientadas a solucionar el problema de la desnutrición que, obviamente, no afecta por igual a todos los alumnos. Si los destinatarios del programa no tienen daño

nutricional inicial, el impacto de las raciones consumidas será nulo en el mejor de los casos; en el peor, conducirá a que los niños presenten problemas de obesidad. Dado que, en general, los recursos están mal asignados puede no haber efectos positivos o, si los hay, ellos seguramente serán menores a los que pudieron alcanzarse de haber concentrado esfuerzos y recursos en los verdaderamente desnutridos.

Se incurre asimismo en errores de diseño derivados de no considerar la estrategia de sobrevivencia de las familias. Así, hay casos comprobados en que niños provenientes de familias con necesidades básicas insatisfechas empeoran su situación nutricional durante el período en el que están recibiendo las raciones del programa nutricional. La razón estriba en que tales programas entregan un complemento calórico-proteico que no pretende reemplazar la alimentación recibida en el hogar. Pero no se informa de esas características a las familias beneficiarias, por lo cual las más pobres - ante la carencia de alimentos que enfrentan - excluyen a quienes comieron fuera del hogar.

Los programas sociales sufren también dificultades derivadas de perseguir objetivos secundarios que afectan la posibilidad de alcanzar los principales. En este sentido merece recordarse que algunos Fondos de Inversión Social destinan recursos a cubrir lo necesario para "inversión", sin tomar en cuenta el financiamiento de los costos recurrentes (de operación), o estableciendo que ellos son de la responsabilidad de los beneficiarios. Con ello se busca promover el compromiso de los beneficiarios con la obra. Sin embargo, cuanto más pobre es la comunidad menor será la probabilidad de que pueda afrontar tales gastos. Otro problema surge de la decisión según la cual los Fondos actúan a partir de la iniciativa de los interesados, con el riesgo de atender sólo a los que conocen esa disponibilidad de recursos públicos y tienen capacidad de moverse en los vericuetos administrativos, excluyendo así a los más pobres. Lo mismo sucede cuando se establece que la preparación de los proyectos es responsabilidad de los eventuales beneficiarios que carecen de capacidad para ello. Asimismo, puede apreciarse que la inercia burocrática tiende a colocar los recursos de inversión en regiones de fácil acceso, donde la población no es la más carenciada.

La implementación también juega un papel central para el logro del impacto. En dicha fase a menudo se producen situaciones que generan efectos perversos, incluso en programas bien diseñados. Un ejemplo: en algún programa, pretendiendo paliar alguna crisis, se distribuyen los alimentos disponibles entre más personas que las previstas originalmente. La consecuencia es que todos reciben raciones más pequeñas, que no cumplen los requerimientos calórico-proteicos mínimos. Cuando además se producen filtraciones que favorecen a quienes no son parte de la población meta, se reduce todavía más el impacto del programa.

Por todo lo anterior, puede afirmarse que en muchos programas en ejecución se desconoce el desempeño de los programas y proyectos en los que se plasman las orientaciones de política social y, sobre todo, se ignora el impacto que tales acciones producen sobre la población. En general no se sabe si tales programas sirven o no sirven; si sirven, cuánto sirven y en qué grado se justifican; quiénes aprovechan realmente de sus beneficios y a quiénes perjudica su realización.

En consecuencia, un objetivo central de la política social contemporánea es su racionalización, aumentando la eficiencia en la utilización de recursos y la eficacia de los programas y proyectos.

III. EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN

Las políticas sociales se traducen operacionalmente en programas y proyectos. ^{1/} Por ello, la formulación y evaluación de éstos constituyen el aspecto básico -usualmente omitido, sin embargo- en el proceso de asignación de recursos, al mismo tiempo que la gestión debe ser la dimensión central a tener en cuenta durante su operación. Evaluación y gestión, por tanto, son las vías para la racionalización del gasto público social.

Esta racionalización es fundamental no sólo en situaciones en que disminuyen los recursos y aumentan las necesidades, como las vividas en América Latina durante la crisis de los años ochenta y las que actualmente enfrentan algunos países de la región, sino que también es importante en coyunturas de auge económico, en las que surgen nuevas necesidades sociales cuya atención requiere mayores recursos financieros.

Por lo mismo, aumentar la eficiencia en la utilización del financiamiento disponible y la eficacia de las acciones implementadas para enfrentar problemas de naturaleza social constituye una exigencia permanente, que plantea requerimientos específicos en la evaluación de los programas y proyectos sociales, considerando al impacto como la función objetivo perseguida.

En muchos casos en que no se actúa así se aduce que los proyectos sociales tratan con intangibles y que, por lo tanto, sus resultados son de carácter cualitativo y no medibles. Esto es una verdad a medias. Como se ha dicho: "El desarrollo de la personalidad integral como objetivo de la escuela, ciertamente es cosa inalcanzable. Por lo menos, no es tarea de este mundo. Pero, enseñar a leer a un niño cuando ha terminado tercer grado, de ningún modo es imposible y es una actividad que puede medirse fácilmente y con bastante precisión" (Drucker, 1990, p.97).

De hecho, los objetivos generales de las políticas se expresan habitualmente en términos vagos. Así, por ejemplo, es normal que se hable de "lograr el desarrollo económico y social", "mejorar el sector agrícola", o "promover la integración social". Mientras no se los traduzca en objetivos específicos no será posible precisar metas, tiempos, ni actividades orientadas a alcanzarlos y, por tanto, no será posible diseñar la gestión que más les acomoda.

De ahí, que una condición tanto para la formulación como para la gestión de un programa o proyecto es definir con claridad los objetivos específicos que pretende alcanzar.

Los proyectos con objetivos genéricos no pueden ser evaluados, porque no cabe utilizar metodologías que busquen la optimización del logro de fines. De forma análoga, una eficiente gestión de programas y proyectos presenta la misma exigencia. Si no existe un fin establecido con toda precisión no hay forma de asignar racionalmente los recursos. Como decía Séneca, "Para quien no sabe adonde va, cualquier viento es favorable".

^{1/} Los programas son conjuntos de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Por ello son formulados en grandes agregados de carácter nacional, regional o provincial. Los proyectos son las unidades mínimas de asignación de recursos, cuya localización espacial se da a nivel local.

IV. LA ESPECIFICIDAD DE LOS PROYECTOS SOCIALES

Los proyectos, productivos o sociales, se elaboran para satisfacer necesidades. Si quienes las sienten son económicamente solventes, demandarán los bienes o servicios y será el mercado el que resuelva. En cambio, cuando la "demanda social" carece de recursos, los satisfactores deben proveerse en forma gratuita o a un precio que no es el de mercado, como sucede en los programas y proyectos sociales para la superación de la pobreza.

1. Eficiencia y eficacia

Una estrategia orientada a superar las limitaciones existentes en política social debe incorporar tanto el análisis de la eficiencia como el de la eficacia de los proyectos. ^{2/}

Eficiencia es la relación entre los costos de los insumos y los productos (servicios o bienes) obtenidos. Cuando está definida la cantidad de productos a entregar, se busca minimizar los costos por unidad de producto. En cambio, cuando es fijo el gasto total en que puede incurrirse, se persigue maximizar el producto, teniendo ambas definiciones un significado equivalente.

El análisis de la eficiencia se lleva a cabo tanto ex-ante como durante la operación del proyecto. No debe confundirse con el monitoreo o seguimiento, que se limita a comparar los resultados con las metas establecidas en la programación.

La **eficacia** de un proyecto es el grado en que éste logra sus objetivos en un período de tiempo determinado, sin considerar los costos. Cuando se eliminan los efectos contextuales y se consideran los efectos netos del proyecto, se la llama **impacto**.

Este análisis se realiza de manera independiente del orientado a evaluar la eficiencia operacional (evaluación de procesos).

La razón por la cual estos análisis se realizan separadamente tiene que ver con la cantidad de relevamientos de información que requieren. La programación sólo requiere uno para determinar la "línea de base", que es un corte transversal a partir del cual se elabora el diagnóstico, que permite proponer soluciones. En cambio, los modelos aplicables a la evaluación de impacto exigen una "línea basal" de diagnóstico y una "línea final" de resultados. La comparación entre ambas permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

Es importante acotar que la línea de base, normalmente asociada al diagnóstico, puede establecerse en cualquier momento del proceso de operación. Por otro lado, la línea final no necesariamente exige que el proyecto haya concluido, ya que en realidad, es otro corte transversal que proporciona información equivalente a la facilitada por la línea de base. El tiempo que debe mediar entre la obtención de la información inicial y la requerida por esta segunda línea depende de la naturaleza de las transformaciones perseguidas (nutricionales, de salud, educacionales, etc.) y del grado de sensibilidad de los indicadores que se utilizan en su medición. Estos indicadores deben ser seleccionados por expertos en las áreas sustantivas del proyecto.

^{2/} Para mayores desarrollos puede verse Cohen y Franco (1992).

La evaluación de impactos se lleva a cabo una vez transcurrido el tiempo requerido para que se manifiesten todos sus efectos, que puede ser durante la operación, a la finalización del proyecto e, inclusive, después que éste ha terminado. Sobre la base de las evaluaciones de impacto ex-post pueden realizarse estimaciones ex-ante de proyectos análogos.

2. Jerarquía de objetivos

En los proyectos, los objetivos se encuentran organizados en una estructura jerárquica en la que es necesario diferenciar, por lo menos, tres niveles.

a) Objetivos de actividades e insumos requeridos (¿qué necesita el proyecto?).

Los insumos son los recursos de todo tipo (físicos, humanos, financieros, etc.) que se aplican a las acciones (actividades) destinadas a obtener los productos del proyecto.

b) Objetivos de productos (¿qué debe entregar el proyecto?).

Son los resultados que se pretende obtener con los recursos asignados. Un proyecto de complementación alimentaria, por ejemplo, requiere insumos (tales como infraestructura, vajilla, alimentos, combustible y personal) para realizar la actividad central, que es la preparación de los alimentos que se entregarán al grupo objetivo. Las raciones alimentarias son los productos del proyecto.

El conocimiento disponible sobre la relación existente entre insumos y productos permite la programación y el monitoreo o seguimiento. La cantidad y combinación de los insumos necesarios para producir determinada cantidad de unidades de producto es el prerrequisito para asignar recursos al proyecto. Seleccionar la alternativa óptima es la finalidad del análisis de la eficiencia que permite escoger una opción técnicamente viable, que minimice el costo por unidad de producto. Sus resultados permiten programar la entrega de bienes o servicios. Al mismo tiempo, posibilita el seguimiento del proceso de implementación, determinando el grado de alcance de las metas, en los tiempos y a los costos previstos.

c) Objetivos de impacto (¿para qué se hace el proyecto?).

El proyecto no se lleva a cabo para proveer raciones alimentarias. Estas son sólo un medio, que se entrega para disminuir la tasa de desnutrición existente en la población objetivo. Este es el objetivo de impacto.

En un proyecto privado, el objetivo de impacto es la magnitud del beneficio que percibe la empresa que lo lleva a cabo. Su equivalente en un proyecto social es la medida en que se logra el impacto previsto en la población meta del mismo.

La jerarquía de objetivos supone una estructura causal en la que las relaciones que vinculan a los insumos con los productos son normalmente conocidas. Su adecuado manejo permite que los proyectos sean eficientes, esto es, que generen los productos a costos mínimos merced a una asignación racional de los recursos disponibles.

Pero habitualmente la conexión causal entre productos e impactos es una hipótesis no explicitada y casi nunca validada. Esto puede llevar a que, inclusive, proyectos eficientes puedan ser totalmente ineficaces y carecer de impacto.

En los proyectos privados, el mercado castiga severamente la ineficacia. Por lo tanto, la gestión de esos proyectos siempre se orienta por la ganancia (eficacia). En los proyectos sociales, la administración se restringe, en el mejor de los casos, al análisis y control de la eficiencia. Pese a su importancia, se olvida del impacto.

3. Análisis Costo-Impacto

Hay factores no relacionados con la eficiencia operacional que pueden dificultar y hasta impedir que muchos proyectos sociales alcancen los fines que persiguen. A dar cuenta de ello se orienta el análisis o evaluación de impacto. Por impacto se entiende la medida en que un proyecto, en función de sus objetivos, transforma alguna área de la realidad. Ello exige distinguir entre los efectos netos del proyecto y los cambios derivados del contexto.

La evaluación de impacto determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

Se puede concluir, en suma, que el análisis de impacto es una condición necesaria pero no suficiente para la evaluación de los proyectos sociales. Siendo su justificación medir el grado de eficacia de un proyecto, no considera explícitamente los costos en que se incurre para alcanzarla. De ahí que la formulación y evaluación de programas y proyectos sociales tanto ex-ante (durante la preinversión), como ex-post (durante la operación), deban incluir ambos componentes: los costos y el impacto. Este es el objetivo del análisis costo-impacto (ACI), metodología que permite seleccionar los proyectos o alternativas de proyectos que maximizan el impacto al menor costo posible. Dicho de otra manera, optimizar la eficiencia y la eficacia de un proyecto para alcanzar sus objetivos con la mejor asignación de los recursos disponibles.

¿Por qué la administración de proyectos excluye habitualmente el análisis del impacto? Pueden sugerirse varias razones.

i) Habitualmente se asume una relación causal de carácter lineal entre objetivos de producto y de impacto. Así, por ejemplo, se cree que la entrega de raciones alimentarias a la población objetivo producirá automáticamente una disminución en las tasas de desnutrición.

ii) El impacto, como magnitud del cambio producido en la población objetivo, es función de la implementación del proyecto y de otras variables sobre las cuales el proyecto no ejerce influencia alguna. En el caso ya citado, la magnitud del cambio nutricional resulta de las actividades del proyecto, pero también de la influencia de otros factores (que pueden denominarse "externos") tales como la variación en la capacidad adquisitiva de la población objetivo, el cambio en los precios relativos de los alimentos, el acceso potencial a otros programas que cumplen funciones complementarias, etc.

iii) Si bien existen metodologías que permiten aislar el efecto de las variables exógenas y así determinar la magnitud del efecto neto del proyecto, suele argumentarse que dado el costo de su aplicación, estos recursos debieran destinarse a incrementar la cobertura del proyecto (aunque no se sepa si sus acciones están produciendo el resultado buscado).

iv) Los gerentes de los proyectos sociales son contratados para velar por la eficiencia en la utilización de los recursos que les son asignados. Centran su actividad, por lo tanto, en las relaciones previstas entre los insumos que se proveen y los productos programados y realmente obtenidos. Esto quita la responsabilidad por el impacto de las funciones gerenciales y traslada el problema de la eficacia a la alta dirección que carece de elementos de juicio para introducir modificaciones al proyecto.

V. MASIFICAR LA EVALUACIÓN: SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES

Las experiencias aisladas de evaluación tienen significación porque permiten reprogramar el proyecto evaluado y aprender de la experiencia para el diseño y la implementación de futuras acciones. Pero racionalizar verdaderamente la política social exige masificar la evaluación. Ello es posible mediante la creación de sistemas de información para la evaluación o Bancos de Proyectos Sociales.

La idea de los Bancos de Proyectos tiene por objetivos centrales "facilitar, estandarizar y coordinar las labores de seguimiento y control de los proyectos de inversión, así como apoyar la ejecución y planificación de la preinversión, la programación de inversiones y la realización de evaluaciones ex-post de proyectos" (ILPES, 1991).

El diseño metodológico de estos sistemas permite registrar la información relevante de cada etapa del ciclo de vida de los proyectos (preinversión, inversión y operación). De esta manera el sistema de información proporciona elementos que resultan básicos para la toma de decisiones relativas a la programación y control de la inversión, aumentando la eficiencia de la misma.

Los sistemas de programas y proyectos sociales persiguen propósitos análogos, para lo cual debe adaptarse la estructura y la metodología utilizada a la particular naturaleza de las acciones sociales.

Las principales diferencias entre ambos tipos de sistemas de información son:

- a) Metodología de evaluación. En los Bancos de Proyectos Sociales no se utiliza el ACB, sino el Análisis Costo/Impacto, entendiendo impacto no como el efecto del proyecto sobre la sociedad, sino los cambios que produce sobre el grupo meta en función de sus objetivos.
- b) Tipos de evaluación predominante. En los proyectos de inversión el énfasis se coloca en la evaluación ex-ante y en el seguimiento físico financiero durante su ejecución. En los sociales, la evaluación ex-ante y ex-post tienen importancia equivalente. La última sirve tanto para la reprogramación como para mejorar la evaluación ex-ante de proyectos futuros.

c) Inversión versus gastos corrientes. Los bancos de proyectos de inversión pública buscan contribuir a racionalizar esta última. Dejan de lado los programas y "proyectos" sociales cuya implementación no requiere inversión, o en la que ésta es marginal, aun cuando sus gastos corrientes sean considerables. En cambio, los Bancos de Proyectos Sociales incluyen tanto los proyectos con y sin inversión como los programas.

VI. ¿CÓMO VIABILIZAR LA PRÁCTICA DE LA EVALUACIÓN?

Como se ha visto, el problema de la política social no es -o no es sólo- de carencia de recursos, pese a que sobre esto suele insistirse en exceso, sino de la baja eficiencia con que se los utiliza y del desconocimiento que se tiene respecto a la eficacia de las acciones que ellos financian.

Es evidente que la única manera por la cual la política social puede coadyuvar al logro de la equidad y al desarrollo económico es elevando su racionalidad, cambiando la forma en que se la ejecuta y logrando mayor certeza respecto a que sus resultados son positivos. Ello sólo puede lograrse evaluando lo que se va a hacer y lo que se viene haciendo y estableciendo mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos.

No tiene sentido insistir en que se entreguen más recursos para hacer "más de lo mismo" cuando ello adolece de muchas fallas. Es necesario modificar la institucionalidad y el financiamiento para facilitar la incorporación de la actividad de evaluación.

En el momento actual existen en América Latina multiplicidad de programas, muchos de ellos financiados por la cooperación internacional, que han adoptado la lógica de los proyectos que, obviamente es diferente a la manera tradicional de hacer política social. Esas experiencias constituyen campos fértiles para comenzar a institucionalizar la incorporación de las actividades de evaluación.

Por esa vía puede generarse un "círculo virtuoso", de demostración y contagio, que trasmita esta lógica de asignación y manejo de recursos al resto del área social.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1990), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, (LC/G.1601-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6, Santiago de Chile.
- _____ (1991), El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente, (LC/G.1648/Rev.2-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5, Santiago de Chile.
- _____ (1992a), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, (LC/G.1701(SES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992b), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, (LC/G.1702 (SES.24/4)/Rev.1), Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco, R. (1992), Evaluación de proyectos sociales, Segunda edición corregida y aumentada, Siglo XXI editores, México D.F.
- Fontaine, E. (1984), Evaluación social de proyectos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Haindl, Buvinic e Irarrázaval, I. (1989), Gasto social efectivo, Universidad de Chile, Escuela de Economía/ODEPLAN, Santiago de Chile.
- ILPES (1991), "La inversión pública, el ciclo de proyectos y los Bancos de Proyectos", Santiago de Chile, (mimeo).
- Mesa Lago, C. (1985), "Modelos de Seguridad Social en América Latina", en Estudios e Informes de la CEPAL, N° 43, Santiago de Chile.
- Musto, S. (1975), Análisis de eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo, Tecnos, Madrid.
- Piachaud, D. (1984), "Cost-Benefit Techniques and Social Planning" en The Fields and Methods of Social Planning, J. Midgley y D. Piachaud, St. Martin's Press, Nueva York.
- Rufian, D. (1990), "La autoridad social en América Latina. Notas de una investigación", ILPES, Santiago de Chile.
- Squire, L. y H. Van Der Tak (1980), Análisis económico de proyectos, Banco Mundial, Tecnos, Madrid.
- Weiss, C. (1982), Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción, Editorial Trillas, México.