



ILPES

Instituto Latinoamericano y del
Caribe de Planificación Económica
y Social

PROPOSAL

Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina



OEA

Organización de los
Estados Americanos

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R. ¹¹²~~102~~
Enero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

RACIONALIZANDO LA POLITICA SOCIAL:
EL PAPEL DE LA EVALUACION Y SU VIABILIDAD *

Ernesto Cohen y Rolando Franco

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de los autores y puede no coincidir con las de la organización.

**RACIONALIZANDO LA POLITICA SOCIAL:
EL PAPEL DE LA EVALUACION Y SU VIABILIDAD**

Ernesto Cohen y Rolando Franco*

* Los autores son coordinadores del Programa Conjunto OEA/ILPES sobre Políticas Sociales para América Latina (PROPOSAL).

(I/20227)

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. DEBILIDADES DE LA POLITICA SOCIAL	2
II. LA NECESIDAD DE RACIONALIZAR	7
1. El Análisis Costo-Beneficio (ACB)	8
2. El Análisis Costo-Efectividad (ACE)	12
3. El Análisis de Impacto	14
III. UNA METODOLOGIA COMPRENSIVA: EL ANALISIS COSTO-IMPACTO (ACI)	
1. Eficiencia y Eficacia	16
2. Elementos centrales de la metodología	18
3. Masificar la Evaluación: Bancos de Proyectos Sociales	21
IV. ¿COMO VIABILIZAR LA PRACTICA DE LA EVALUACION?	23
BIBLIOGRAFIA	25
ANEXO OPERACIONES MATRICIALES DEL ANALISIS COSTO/EFFECTIVIDAD	26

RESUMEN

El artículo parte afirmando que sólo una pequeña parte del gasto social llega efectivamente a los pobres. Presenta diversas debilidades de la política social que explican las filtraciones y la mala utilización de recursos y sostiene que sólo será posible superarlas si se instaura seriamente la evaluación de los programas y proyectos sociales, tanto ex-ante como ex-post.

Posteriormente se analizan tres procedimientos de análisis alternativos: costo-beneficio, costo-efectividad y la evaluación de impacto. Los autores proponen una metodología que pretende aprovechar las ventajas de los análisis indicados, el análisis costo-impacto, que toma en cuenta las peculiaridades que diferencian a los proyectos sociales de otros tipos, fundamentalmente los de inversión pública. Postulan la instauración de Sistemas de Información para la Evaluación de Proyectos Sociales (también llamados Bancos de Proyectos Sociales), remarcando las diferencias que los distinguen de otros sistemas similares.

Finalmente, analizan la viabilidad práctica de recurrir a los instrumentos sugeridos para racionalizar la política social.

I. DEBILIDADES DE LA POLÍTICA SOCIAL

Un problema crucial de la política social en América Latina hoy es la escasa proporción de recursos que se destinan a los más pobres. Algunos ejemplos bastan para justificar esta afirmación. Sólo un dólar de cada \$ 7.83 gastado en programas sociales llegaba, en 1987, al 20% peor ubicado en la distribución del ingreso, en Chile, país que había realizado durante varios años, importantes esfuerzos por focalizar el gasto en ese sector poblacional (Haindl, Buvinic e Irarrázaval 1989). Asimismo, conviene recordar que respecto a otra nación de la región, un informe confidencial ha afirmado que suprimir todos los programas sociales en ejecución, no provocaría cambio alguno en las condiciones de vida del 50% más pobre de la población.

¿A qué se debe esto? Hay dos conjuntos de razones. Uno es que la política social se ha preocupado de atender a otros grupos sociales. Como se ha sostenido en otro lugar, la política social no es sólo para los pobres.

Otra razón se encuentra en la ineficacia derivada de la institucionalidad social vigente, de la forma en que se diseñan y se implementan los programas y de 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, en ellos, la transferencia efectiva no supera el 5% de su presupuesto total, mientras que el resto se destina a gastos burocráticos o se filtra hacia otros grupos.

La tranquilizadora y generalizada convicción según la cual siempre quedan saldos positivos de los programas y proyectos sociales, también genera problemas. Ella se basa en el supuesto de que al haber oferta también ha de existir impacto y que éste aumentará al incrementarse aquélla. Sin embargo, tal relación no es lineal, en todos los casos. En ocasiones, el impacto sólo empieza a producirse por encima de cierto umbral de provisión de bienes o servicios. En la evaluación de un programa de comedores escolares se comprobó que dicho efecto comenzaba a tener lugar cuando la ración entregada era superior a las 770 calorías por día/comensal. Ello sólo sucedía en el 17% de las escuelas vinculadas al Programa. Cuando se entregaban dietas menores, simplemente se estaban dilapidando los recursos.

Además, 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 de los presuntos beneficiarios del programa y, asimismo, de que la cantidad y calidad de los bienes y servicios ofertados sean correctas.

Un error ampliamente difundido que contribuye a que la relación postulada anteriormente no se dé en la práctica tiene lugar en programas de alimentación escolar con objetivos nutricionales en los cuales suele aplicarse como criterio de asignación, el universalismo. Se proporcionan raciones alimentarias similares a todos los niños de un curso cuando, en realidad, el programa debería proponer intervenciones orientadas a solucionar un problema específico - la desnutrición - que, obviamente, no afecta a todos los alumnos por igual. 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, esos niños terminarán presentando problemas de obesidad. Como los recursos, entonces, están mal asignados pueden no producirse efectos positivos o, si los hay, ellos seguramente serán menores a los que pudieron alcanzarse de haberlos concentrado en los verdaderamente desnutridos.

Hay asimismo errores de diseño que derivan de no considerar la estrategia de sobrevivencia de las familias. Así, se ha comprobado que los beneficiarios provenientes de familias con necesidades básicas insatisfechas empeoran su situación nutricional durante el periodo en el que están recibiendo las raciones del programa nutricional al que están vinculados. La razón estriba en que los mismos entregan un complemento calórico-proteico que no pretende reemplazar la alimentación que se recibe en el hogar. Pero como no se ha previsto suministrar información de las características que

tienen las prestaciones entregadas por el Programa, las familias más pobres excluyen, en el momento de distribuir sus alimentos, a quienes comieron fuera de casa.

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 los recursos de algunos Fondos de Desarrollo Social se destinan a cubrir lo necesario para "inversión social", sin tomar en cuenta el financiamiento de los costos recurrentes, o estableciendo que ellos son de la responsabilidad de los beneficiarios. Con ello se busca algo que parece razonable, esto es, promover el compromiso con la obra. Sin embargo, cuanto más pobre sea 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 a los más pobres. Lo mismo sucede cuando se establece que la preparación de los proyectos es responsabilidad de los eventuales beneficiarios que carecen, en la mayoría de los casos, de capacidad para realizar esa tarea. 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 de este tipo suele darse cuando los responsables de poner en práctica los programas, pretendiendo paliar alguna crisis, reparten los alimentos disponibles entre un número mayor de personas que las previstas originalmente. En consecuencia, todos reciben raciones más pequeñas, que no cumplen los requerimientos mínimos. Cuando además se producen filtraciones que favorecen a grupos que no son objetivo del programa, se reduce todavía más el impacto de éste.

De lo anterior puede concluirse que normalmente 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 sus beneficios y quiénes son perjudicados por ellos.

Por lo anterior cabe plantear como un objetivo central de la política social contemporánea el esfuerzo por racionalizarla, aumentando la eficiencia en la utilización de recursos y la eficacia de los programas y proyectos. Sólo así será posible satisfacer las necesidades más urgentes de los grupos carenciados.

II. LA NECESIDAD DE RACIONALIZAR

En el campo de los programas y proyectos sociales, racionalización es sinónimo de evaluación. Racionalizar consiste en lograr una asignación óptima de los recursos disponibles -escasos, por definición- para el logro de los objetivos propuestos. Ello sólo resulta posible si se evalúan los proyectos para conocer tanto sus costos como el impacto que producen.

Ante todo conviene aclarar una confusión de naturaleza semántica que se presenta muy frecuentemente y que deriva de los diversos usos que se dan a la palabra "social" en las denominaciones con que se designan dos metodologías diferentes: evaluación social de proyectos y evaluación de proyectos sociales. En la primera, dicho término tiene que ver con el ámbito espacial (nacional) que define el marco en el que se realiza la evaluación. En la segunda, en cambio, se utiliza para definir la especificidad (social) del objeto de análisis (proyecto).

Los proyectos sociales pueden evaluarse mediante diversas metodologías, que presentan ventajas y limitaciones variadas. El Gráfico ilustra las diferencias que existen entre ellas.

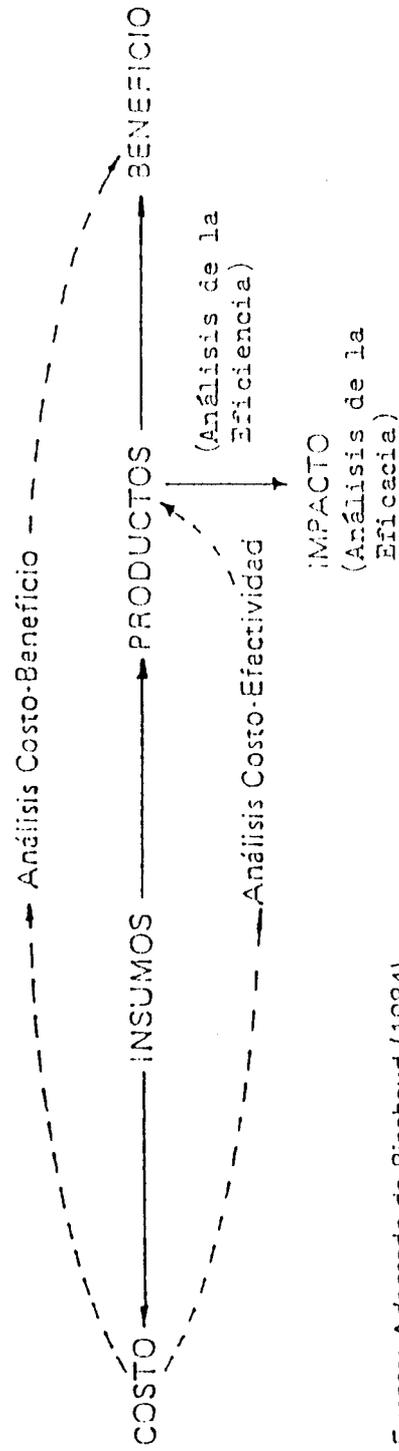
1. El Análisis Costo-Beneficio (ACB)

El ACB permite determinar y comparar la rentabilidad de los proyectos, contrastando los flujos actualizados de los beneficios y costos que derivarían de la implementación de cada uno de ellos.¹ Exige definir una situación de base (sin proyecto) y otra con proyecto.

La evaluación puede ser **privada**, si se considera una unidad económica concreta, donde los costos y beneficios son valorados a precios de mercado, o **social**, cuando lo que interesa es priorizar las contribuciones que distintos proyectos, que implican una inversión en algún sector económico, hacen a la sociedad. De allí su denominación de "social" (**nacional**). Ello exige valorar los beneficios y costos a precios sombra, de cuenta, de eficiencia, o sociales. Es requisito básico del ACB que costos y resultados del proyecto sean expresados en unidades monetarias.

¹ "Dado que los recursos son limitados, es preciso elegir (entre) los usos que compiten por ellos; el análisis de proyectos es un método para evaluar las opciones de manera conveniente y comprensiva. En esencia, valora los beneficios y los costos de un proyecto y los reduce a un patrón de medida común. Si los beneficios exceden a los costos, medidos todos con el patrón común, el proyecto es aceptable; en caso contrario, el proyecto debe ser rechazado. Al valorar los méritos de los diferentes proyectos deben tenerse claramente presentes los objetivos de cada sociedad. Es decir, los costos y los beneficios del proyecto deben medirse por comparación con la medida en que disminuyen la posibilidad o contribuyen al logro de los objetivos de esa sociedad" (Squire y van der Tak 1980).

Gráfico
 FLUJO DEL PROYECTO Y LA APLICACION DEL ACBO EL ACE



Fuente: Adaptado de Piachaud (1984)

Es posible que la evaluación privada de cierto proyecto dé pérdidas, mientras que su evaluación social muestre que incrementa el bienestar de la comunidad.

Existen dos metodologías de evaluación social. La primera, llamada económica o de eficiencia, establece la rentabilidad del proyecto mediante la corrección de los precios existentes en mercados imperfectos, transformándolos en los que se darían en condiciones de competencia perfecta (Fontaine 1984). En este caso, la distribución del ingreso es un dato respecto al cual el evaluador no emite opinión. La comparación de los costos y beneficios se lleva a cabo sin considerar quién afronta los primeros y quién recibe los segundos.

Alternativamente, la evaluación social propiamente dicha incorpora explícitamente el tema de la distribución, otorgando un rol central a los destinatarios del proyecto y a los perceptores de los beneficios. Esta forma de evaluación debe estar vinculada a la planificación, traduciendo las políticas vigentes en criterios concretos para el análisis de la inversión pública. Esta integración de eficiencia y equidad se traduce en una valoración de "precios sociales" (Squire y van der Tak 1980).

En los proyectos económicos la evaluación es generalmente ex-ante ya que interesa que proporcione resultados para tomar una decisión respecto a la ejecución del proyecto o a su eventual diferimiento. También cabe realizar evaluaciones ex-post, basadas en el ACB. Este caso, particularmente relevante para los proyectos

sociales, busca determinar la utilidad de continuar con los proyectos o resolver sobre la conveniencia de realizar otros del mismo tipo. Incluso en el caso de proyectos en que priman las consideraciones políticas, "el ACB aclara la cuestión del valor, qué es lo que está dispuesto a pagar (o a qué está dispuesto a renunciar) el encargado de trazar la política para alcanzar una clase y un nivel determinado de beneficio" (Weiss 1982, 110).

En ocasiones se valoran en moneda los objetivos extraeconómicos de un proyecto social suponiendo que constituyen medios para alcanzar una finalidad económica. El razonamiento subyacente es que los resultados obtenidos mediante esos proyectos educativos, nutricionales, de salud, etc., van a incrementar, en una determinada magnitud, los ingresos futuros de los beneficiarios. Una vía alternativa de asignar valor monetario a los bienes y servicios de un proyecto social consiste en valorarlos a precios de mercado, como suele hacerse en los casos de proyectos de autoconstrucción o saneamiento ambiental.

Pero hay proyectos sociales en los que la valoración de los beneficios difícilmente pueden subsumirse en el marco de la eficiencia económica. "En estos casos es metodológicamente más sencillo, y también más correcto en buena lógica, desistir de las tentativas de monetización y emplear (otros) indicadores" (Musto 1975, 116).

Debe destacarse que el ACB no permite evaluar programas en los que no hay o es muy pequeña la inversión, aun cuando sean importantes los gastos corrientes, situación que resulta muy común en el campo social. Además, no centra su interés en apreciar el grado en el que los proyectos y programas alcanzan sus objetivos, por lo cual es escasamente útil para superar las debilidades ya apuntadas de la política social.

2. Análisis Costo-Efectividad (ACE)

El ACE se caracteriza por comparar los costos (monetarios) con la posibilidad de alcanzar eficientemente objetivos que no pueden expresarse en moneda (evaluación ex-ante) o por establecer la eficiencia diferencial **real** de diferentes formas de implementación para el logro de iguales objetivos (evaluación ex-post).

Si bien el ACE no permite comparar proyectos con objetivos diferentes, ello es posible si se los homogeniza a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad de que generen los mismos resultados. Así, un programa cuyo objetivo es disminuir la desnutrición puede compararse con otro que busca la reducción de la malaria, tomando como elemento común la probabilidad de evitar incapacidades y muerte en la población destinataria de los mismos.

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 (independiente

del ACE) es la prioridad que debería existir en la satisfacción de las necesidades, partiendo del principio que establece que son las más básicas las que deben satisfacerse en primer lugar.

El ACE deja de lado el análisis de los objetivos. Acepta que ellos derivan de una decisión política, y se dedica a asegurar que los mismos sean alcanzados incurriendo en costos mínimos, esto es, descubriendo la manera de asignar los recursos disponibles para obtener el mayor número de unidades de resultado.

Para ello compara el grado de eficiencia relativa sea de proyectos diferentes que persiguen iguales objetivos, sea de diversas alternativas para un mismo proyecto. Un requisito básico es, por tanto, que tales alternativas sean comparables entre sí, vale decir, que tengan la misma población objetivo y que los bienes o servicios generados sean equiparables en cantidad y calidad.

Tradicionalmente, con el ACE se analiza la eficiencia operacional durante la implementación del proyecto, para descubrir dificultades en la programación, administración y control, lo que permitiría corregirlas y así disminuir los costos de la ineficiencia. Debe hacerse notar que esto dificulta la generalización de los resultados del ACE y que, para hacerlo, debe tenerse siempre en cuenta el problema de las economías y deseconomías de escala que resultan de la expansión de los proyectos.

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 por unidad de producto es suficiente. Si los productos del proyecto son sólo un medio para lograr una finalidad ulterior, por ejemplo, se entregan raciones alimentarias (productos) para eliminar o disminuir la desnutrición en un cierto grupo focal (objetivo), el ACE convencional se limita a garantizar la eficiencia, a través del mínimo costo, pero nada dice respecto a la eficacia del proyecto.

3. Análisis de 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 parcela de la realidad. Ello exige considerar explícitamente para así eliminar 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 proyectos sociales. Siendo su justificación medir el grado de

eficacia de un proyecto, no considera explícitamente los costos en que se incurre para alcanzarla. Esto supone asumir que los recursos disponibles son ilimitados. Esto es resultado de la clásica división disciplinaria en las actividades de evaluación. El análisis económico está prioritariamente preocupado por la eficiencia, mientras la eficacia ha sido tradicionalmente el centro de interés de los especialistas en las áreas sustantivas de los proyectos sociales (nutrición, salud, educación).

Las evaluaciones de procesos y de impacto 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 para sugerir correcciones o adecuaciones; la de impacto, hacia atrás, para apreciar si el proyecto funcionó y en qué medida lo hizo. Aquélla busca afectar las decisiones cotidianas, operativas; en cambio, la última proporciona información para decidir sobre la eventual continuación del proyecto, el diseño de otros similares y, en fin, permite que se tomen decisiones de política. Esto hace, también, que los usuarios de ambas evaluaciones sean diferentes: unos administran el proyecto; otros, son autoridades con capacidad de decidir orientaciones más generales a partir de esos resultados.

III. UNA METODOLOGÍA COMPRENSIVA:

EL ANALISIS COSTO-IMPACTO (ACI)

1. Eficiencia y Eficacia

Una metodología 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 buscan minimizar los costos por unidad de producto. En cambio, se persigue maximizar el producto, cuando es fijo el gasto total en que puede incurrirse, 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, 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 periodo 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**.

² Para mayores desarrollos puede verse Cohen y Franco (1992) .

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 reprogramación requiere uno solo para determinar la "línea basal", 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 impactos exigen una "línea basal" de diagnóstico y una "línea final" de resultados. La comparación entre ambas permite verificar la magnitud de los cambios que son 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. Es, en realidad, 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.

La evaluación de impactos se lleva a cabo durante la operación y a la finalización del proyecto e, inclusive, después que éste ha

terminado, una vez transcurrido el tiempo requerido para que se manifiesten todos sus efectos. Sobre la base de las evaluaciones de impacto ex-post pueden realizarse estimaciones ex-ante de proyectos análogos.

2. Elementos centrales de la metodología

El análisis de la eficiencia consiste en determinar cuál es el proyecto o alternativa de proyecto que permite minimizar los costos por unidad de producto (CUP). Para ello hay que anualizar los costos de capital, de operación y de mantenimiento y obtener los costos totales anuales (CTA). Por otro lado, es necesario establecer los servicios anuales prestados (SAP) por el proyecto (en el caso de proyectos nuevos) o los servicios adicionales anuales prestados (SAAP), en caso de ampliación de proyectos preexistentes. Relacionando éstos con los costos totales anuales se obtienen los costos por unidad de producto (CUP).

$$\text{CUP} = \frac{\text{CTA}}{\text{SAP}} \quad \text{ó} \quad \text{CUP}^* = \frac{\text{CTA}}{\text{SAAP}}$$

Los CUP constituyen un indicador de la eficiencia operacional. Son un producto (outcome) resultante de la inversión realizada. Normalmente, los análisis costo/efectividad llegan hasta este punto, vale decir, tratan de minimizar el costo de los productos del proyecto asumiendo que el impacto, más difícil de medir porque requiere más tiempo y energía, se logrará poniendo atención en la

focalización en una población meta. Sin duda, estas consideraciones son válidas, sobre todo cuando la alternativa es la situación habitual de los proyectos sociales que suelen tener una programación poco rigurosa y en las que la evaluación está ausente. En tales casos, la realización de análisis costo/efectividad representa, obviamente, un salto cualitativo en la dirección de posibilitar una asignación más racional de los recursos en el área social. Pero es necesario enfatizar que la eficiencia en la generación de los productos de un proyecto social no implica eficacia en el logro de sus objetivos (impacto).

Resumiendo: si el objetivo de la evaluación se restringiera al análisis de la eficiencia bastaría con la selección del CUP mínimo. Pero se pretende también maximizar la eficacia, esto es, el impacto. Optimizar la eficiencia y la eficacia de un proyecto consiste en alcanzar sus objetivos con la mejor asignación de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, maximizar el impacto al menor costo posible. Para determinar en qué medida se ha logrado este propósito deben considerarse, en cada proyecto o alternativa de proyecto, conjuntamente los costos totales anuales, el impacto en cada objetivo y el peso relativo asignado a cada uno de ellos.

La columna vertebral del análisis costo-impacto consiste en la determinación de las relaciones costo por unidad de impacto. Estas se definen:

$$\text{CUI} = \frac{\text{CTA}}{\text{OB} \cdot 100}$$

donde CUI es el costo por unidad de impacto logrado en cada uno de los objetivos del proyecto, o el costo de alcanzar 1% de impacto en cada objetivo. El numerador es el costo total anual (CTA); el denominador es la magnitud del impacto alcanzado o estimado (OB), multiplicado por 100.

La consideración de alternativas técnicamente viables para realizar un proyecto, estableciendo sus respectivas relaciones costo/impacto, permite seleccionar la que minimiza los costos por unidad de impacto.

En la evaluación ex-ante este procedimiento sirve para escoger la mejor alternativa de proyecto, o para seleccionar uno entre proyectos diferentes que tengan los mismos objetivos. Se estiman tanto los costos como los productos y el impacto. Dentro del margen de incertidumbre que supone toda estimación, existe un nivel de conocimiento y estandarización mucho mayor en los costos que en el impacto. Este debe estimarse a base de las evaluaciones ex-post de proyectos análogos y del juicio de expertos.

La evaluación ex-ante trata de anticipar el futuro que es, por definición, incierto. Por otro lado, siempre existen limitaciones prácticas para disponer de todos los datos relevantes para el análisis. Dado que su sustancia es la predicción probabilística, el error posible o riesgo es inherente a toda metodología de evaluación ex-ante. Es, por lo tanto, necesario determinar los rangos de posible variación de los parámetros básicos del proyecto para explicitar el grado de confianza (o incertidumbre) de la

evaluación. El análisis de sensibilidad permite determinar los supuestos básicos que ejercen un efecto significativo en la aceptabilidad de un proyecto.

La evaluación ex-post busca determinar la alternativa que presenta la mejor relación costo/impacto, así como las causas que la producen, aprendiendo realmente de la experiencia de la implementación. Tanto los costos como los productos y el efecto neto derivan del análisis de lo que realmente ha sucedido con el proyecto. Los costos se extraen de los registros existentes y los SAP, SAAP e impacto resultan de las mediciones realizadas para esos efectos.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el ACI, no calcula la tasa de rentabilidad o el aporte que el proyecto o programa realiza a la sociedad en su conjunto. Ambas dimensiones están subsumidas en la decisión política sobre los fines priorizados. Resta determinar cuál es la alternativa más eficiente y eficaz para alcanzarlos. En este ámbito, el ACI permite realizar una elección racional.

3. Masificar la Evaluación: Bancos 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).

Ha sido aplicada en diversos países. Así, en Chile está operando desde hace años, y lo mismo sucede en otros países, como República Dominicana, Guatemala, Belice, Bolivia y Colombia.

El diseño metodológico de estos Bancos 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 bancos de programas y proyectos sociales persiguen propósitos análogos, para lo cual se requiere adaptar 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 para la 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 en sentido estricto (con inversión) como los programas que carecen de ella.

IV. ¿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 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 repetir lo que se viene haciendo, que como se ha visto no contribuye a la superación de la pobreza y al incremento de la dotación en capital humano de la población. Es necesario entonces 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 importantes programas, muchos de ellos financiados por la cooperación internacional, que han adoptado la lógica de los proyectos, obviamente diferente a la forma 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

COHEN, E. Y 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**. Santiago, Universidad Católica de Chile.

HAINDL, BUVINIC E IRARRAZAVAL, I. (1989) **Gasto social efectivo**. Santiago, Universidad de Chile, Escuela de Economía/ODEPLAN.

ILPES (1991) **La inversión pública, el ciclo de proyectos y los Bancos de Proyectos**, Santiago, mimeo.

MESA LAGO, C. (1985) **Modelos de Seguridad Social en América Latina**. Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL No. 43

MUSTO, S. (1975) **Análisis de eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo**. Madrid, Tecnos.

PIACHAUD, D. (1984) "Cost-Benefit Techniques and Social Planning" en J. Midgley y D. Piachaud, **The Fields and Methods of Social Planning**. Nueva York, St. Martin's Press.

RUFIAN, D. (1990) **La autoridad social en América Latina. Notas de una investigación**. Santiago, ILPES.

SQUIRE, L. & VAN DER TAK, H. (1980) **Análisis económico de proyectos**. Madrid, Banco Mundial, Tecnos.

WEISS, C. (1982) **Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción**. México, Editorial Trillas.

Anexo

OPERACIONES MATRICIALES DEL ANALISIS COSTO/EFFECTIVIDAD

A. DEFINICIONES

CTA_i = Vector de los Costos Totales Anuales de cada uno de los i sistemas.

$$CTA_i = (CTA_1, CTA_2 \dots CTA_n)$$

OB_{ij} = Matriz que representa el impacto o, grado de alcance de cada uno de los j objetivos por los i sistemas.

$$OB_{ij} = \begin{bmatrix} OB_{11} & OB_{12} & \dots & OB_{1m} \\ OB_{21} & OB_{22} & \dots & OB_{2m} \\ \vdots & \vdots & \dots & \vdots \\ OB_{n1} & OB_{n2} & \dots & OB_{nm} \end{bmatrix}$$

W_j = Vector de las ponderaciones signadas a cada uno de los j objetivos.

$$W_j = (W_1, W_2 \dots W_m)$$

B. OPERATORIA

1. Relaciones costo por unidad de efectividad (CUE)

Se obtiene dividiendo el vector de los costos totales anuales por la matriz de logro de los objetivos.

$$CUE_{ij} = \begin{bmatrix} CUE_{11} & \dots & CUE_{1m} \\ CUE_{21} & \dots & CUE_{2m} \\ \vdots & \vdots & \vdots \\ CUE_{n1} & \dots & CUE_{nm} \end{bmatrix} = 1/100 \begin{bmatrix} CTA_1 & OB_{11} & \dots & OB_{1m} \\ CTA_2 & OB_{21} & \dots & OB_{2m} \\ \vdots & \vdots & \dots & \vdots \\ CTA_n & OB_{n1} & \dots & OB_{nm} \end{bmatrix}^{-1}$$

2. Relaciones costo por unidad de efectividad mínimas CUE (m)

Para cada objetivo (columna) se debe elegir el mínimo valor de los CUE.

$$CUE_{ij}^{(m)} = \text{Min}_j CUE_{ij}$$

Luego, se completa una matriz con los valores obtenidos. Esta tiene valores idénticos por columna.

$$CUE_{ij}^{(m)} = \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(m)} & \dots & CUE_{1m}^{(m)} \\ CUE_{21}^{(m)} & \dots & CUE_{2m}^{(m)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUE_{n1}^{(m)} & \dots & CUE_{nm}^{(m)} \end{bmatrix}$$

3. Diferencias en valores absolutos (DA)

Se obtiene restando a la matriz de las relaciones costo por unidad de efectividad, el valor mínimo obtenido de esta relación para cada uno de los objetivos.

$$CUE_{ij}^{(DA)} = \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(DA)} & \dots & CUE_{1m}^{(DA)} \\ CUE_{21}^{(DA)} & \dots & CUE_{2m}^{(DA)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUE_{n1}^{(DA)} & \dots & CUE_{nm}^{(DA)} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} CUE_{11} & \dots & CUE_{1m} \\ CUE_{21} & \dots & CUE_{2m} \\ \vdots & & \vdots \\ CUE_{n1} & \dots & CUE_{nm} \end{bmatrix} + (-1) \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(m)} & \dots & CUE_{1m}^{(m)} \\ CUE_{21}^{(m)} & \dots & CUE_{2m}^{(m)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUE_{n1}^{(m)} & \dots & CUE_{nm}^{(m)} \end{bmatrix}$$

4. Diferencias en valores relativos (DR)

Se obtiene dividiendo a la matriz de las diferencias de costo por unidad de efectividad en valores absolutos por la matriz de valores mínimos de dicha relación.

$$CUE_{ij}^{(DR)} = \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(DR)} & \dots & CUE_{1m}^{(DR)} \\ CUE_{21}^{(DR)} & \dots & CUE_{2m}^{(DR)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUE_{n1}^{(DR)} & \dots & CUE_{nm}^{(DR)} \end{bmatrix} = 100 \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(DA)} & \dots & CUE_{1m}^{(DA)} \\ CUE_{21}^{(DA)} & \dots & CUE_{2m}^{(DA)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUE_{n1}^{(DA)} & \dots & CUE_{nm}^{(DA)} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(m)} & \dots & CUE_{1m}^{(m)} \\ CUE_{21}^{(m)} & \dots & CUE_{2m}^{(m)} \\ \vdots & & \vdots \\ CUE_{n1}^{(m)} & \dots & CUE_{nm}^{(m)} \end{bmatrix}^{-1}$$

5. Diferencias en valores relativos ponderados (DRP)

$$CUE_{ij}^{(DRP)} = \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(DRP)} \dots CUE_{1m}^{(DRP)} \\ CUE_{21}^{(DRP)} \dots CUE_{2m}^{(DRP)} \\ \vdots \\ CUE_{n1}^{(DRP)} \dots CUE_{nm}^{(DRP)} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(DR)} \dots CUE_{1m}^{(DR)} \\ CUE_{21}^{(DR)} \dots CUE_{2m}^{(DR)} \\ \vdots \\ CUE_{n1}^{(DR)} \dots CUE_{nm}^{(DR)} \end{bmatrix} \quad (W_1 \dots W_m)$$

6. Vector de resultados finales (RECES)

Se obtiene multiplicando la matriz de diferencias en valores relativos ponderadas de la relación costo por unidad de efectividad por un vector de valor 1.

$$RECES_1^{(P)} = \begin{bmatrix} RECES_1^{(P)} \\ RECES_2^{(P)} \\ \vdots \\ RECES_n^{(P)} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} CUE_{11}^{(DRP)} \dots CUE_{1m}^{(DRP)} \\ CUE_{21}^{(DRP)} \dots CUE_{2m}^{(DRP)} \\ \vdots \\ CUE_{n1}^{(DRP)} \dots CUE_{nm}^{(DRP)} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 1 \\ 1 \\ \vdots \\ 1 \end{bmatrix}$$