

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1992

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1992

Número 47

SUMARIO

Educación y transformación productiva con equidad. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	7
El síndrome del "casillero vacío". <i>P. van Dijk.</i>	21
La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile. <i>O. Sunkel.</i>	39
Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil. <i>R. Guimarães.</i>	49
Fundamentos y opciones para la integración de hoy. <i>E. Lahera.</i>	67
Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio. <i>J.M. Benavente y P. West.</i>	81
El escenario agrícola mundial en los años noventa. <i>G. Di Girolamo.</i>	101
La trayectoria rural de América Latina y el Caribe. <i>E. Ortega.</i>	125
Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana. <i>J. López.</i>	149
La privatización de la telefonía argentina. <i>A. Herrera.</i>	163
Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. <i>E. Cohen y R. Franco.</i>	177
Economía política del Estado desarrollista en Brasil. <i>J.L. Fiori.</i>	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	202
Publicaciones recientes de la CEPAL	203

Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad

Ernesto Cohen y
Rolando Franco*

En el artículo se afirma que sólo una pequeña parte del gasto social llega efectivamente a los pobres. Se reseñan en él diversas debilidades de la política social que explican las filtraciones y la mala utilización de los recursos, y se sostiene que sólo será posible superar esas deficiencias si se instaura seriamente la evaluación *ex ante* y *ex post* de los programas y proyectos sociales.

En seguida se analizan tres diferentes procedimientos de análisis: el de costo-beneficio, el de costo-efectividad y la evaluación de impacto. Se propone una metodología que pretende aprovechar las ventajas de los análisis indicados: el análisis de costo-impacto, que toma en cuenta las peculiaridades que diferencian a los proyectos sociales de otros tipos de proyectos, fundamentalmente los de inversión pública. Se postula la creación de sistemas de información para la evaluación de proyectos sociales (también llamados bancos de proyectos sociales), y se señalan sus diferencias con otros sistemas similares.

Finalmente, se analiza la posibilidad de recurrir a los instrumentos sugeridos para racionalizar la política social.

*Coordinadores del Programa Conjunto OEA/ILPES sobre Políticas Sociales para América Latina (PROPOSAT).

I Debilidades de la política social

La política social en América Latina tropieza hoy con un problema crucial: la escasa proporción de recursos que se destina a los más pobres. Algunos ejemplos bastan para respaldar esta afirmación. En 1987 sólo un dólar de cada 7.83 dólares gastados en programas sociales llegaba al 20% más pobre de la población en Chile, nación que había hecho durante varios años importantes esfuerzos por focalizar el gasto en ese sector (Haindl, Buvinic e Irarrázaval, 1989). Asimismo, en un informe confidencial se ha afirmado respecto a otro país de la región, que la supresión de todos los programas sociales en marcha no provocaría cambio alguno en las condiciones de vida del 50% más pobre de la población.

¿A qué se debe esto? Hay dos razones básicas. Por un lado, 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. Por otro lado, hay ineficacia que deriva de la institucionalidad social vigente, de la forma en que se diseñan y se ejecutan los programas, y de las filtraciones que se producen en ellos.

El Estado latinoamericano brinda servicios sociales a través de una red fragmentada, en la cual es común la duplicación de funciones y servicios. Esto lleva a dilapidar recursos y a que sólo una porción marginal de ellos llegue a los que deberían ser sus beneficiarios. Se ha calculado que en algunos programas la transferencia efectiva a los grupos más pobres no supera el 5% de su presupuesto total, y que el resto se destina a gastos burocráticos o se filtra hacia otros grupos.

La tranquilizadora y generalizada convicción de que siempre quedan beneficios de los programas y proyectos sociales también crea problemas. Presupone que al haber oferta también ha de haber impacto, y que éste se elevará junto con ella. Sin embargo, tal relación no es siempre lineal. A veces, el impacto sólo aparece cuando se sobrepasa cierto umbral de provisión de bienes o servicios. En la evaluación de un programa de comedores escolares se comprobó que éste comenzaba a tener efecto cuando la ración entregada era superior a las 770 calorías diarias por comensal, lo que sólo sucedía en el 17% de las escuelas vinculadas al programa. Cuando las ra-

ciones entregadas eran menores simplemente se estaban dilapidando los recursos.

La relación inversión-impacto está condicionada por múltiples decisiones. El resultado depende tanto de una selección adecuada de los beneficiarios (focalización), como de que éstos tengan posibilidad económica, social y cultural de acceder al programa y de que la cantidad y calidad de los bienes y servicios ofrecidos sean apropiadas.

Un error ampliamente difundido que contribuye a que la relación inversión-impacto no se dé en la práctica, se observa en programas de alimentación escolar con objetivos nutricionales. En ellos suele aplicarse el universalismo como criterio de asignación. Se proporcionan raciones alimentarias similares a todos los niños de un curso, cuando lo más adecuado sería proponer intervenciones orientadas a resolver un problema específico, la desnutrición, que no afecta a todos los alumnos por igual. Si los destinatarios del programa no tienen daño nutricional inicial, en el mejor de los casos el efecto de las raciones consumidas será nulo; en el peor, esos niños terminarán presentando problemas de obesidad. Como los recursos están mal asignados, tal vez no haya efectos positivos o, si los hay, seguramente serán menores a los que pudieron alcanzarse de haber concentrado esos mismos recursos 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 período en el que reciben las raciones del programa nutricional al que están vinculados. La razón estriba en que tales programas 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 sobre las características que tienen las prestaciones, las familias más pobres excluyen, en el momento de distribuir sus alimentos, a quienes comieron fuera de casa.

Los programas sociales suelen perseguir también objetivos secundarios que debilitan la posibilidad de alcanzar los principales. Los recursos de algunos fondos de desarrollo social se destinan a cubrir lo necesario para "inversión

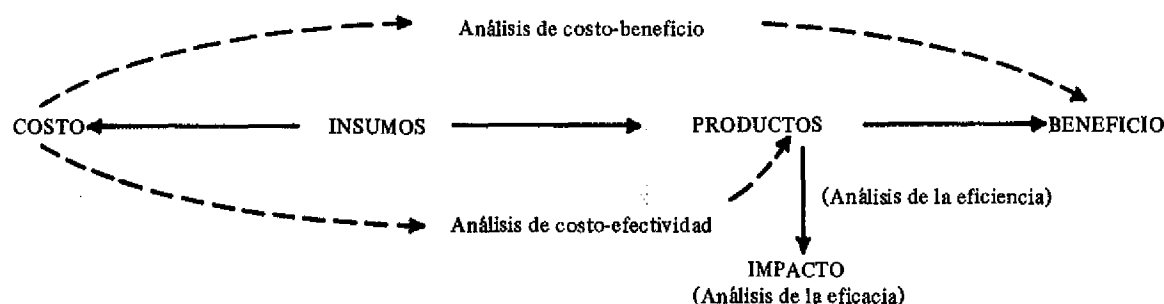
social", sin considerar el financiamiento de los costos recurrentes, o estipulando que ellos son de la responsabilidad de los beneficiarios; se busca así algo que parece razonable, esto es, promover el compromiso con la obra. Sin embargo, cuanto más pobre sea la comunidad menor será la probabilidad de que pueda afrontar tales gastos. Por otro lado, la decisión de que los fondos actúen a partir de la iniciativa de los interesados puede conducir a que éstos atiendan sólo a los que conocen esa disponibilidad de recursos públicos y saben moverse en los vericuetos administrativos, con lo cual se excluye a los más pobres. Lo mismo sucede cuando se establece que la preparación de los proyectos es responsabilidad de los eventuales beneficiarios, los que en la mayoría de los casos carecen de capacidad para realizar esa tarea. Asimismo, la inercia burocrática tiende a colocar los recursos de inversión en regiones de fácil acceso, cuya población no es la más necesitada.

La ejecución de proyectos y programas tiene un influjo decisivo en su impacto. En dicha fase a menudo se producen situaciones que generan efectos perversos, incluso en programas bien concebidos. Así sucede, por ejemplo, cuando para paliar alguna crisis los encargados de ejecutar un programa reparten los alimentos disponibles entre un número mayor de personas que las previstas originalmente. Como resultado, todos reciben raciones más pequeñas, que no cubren los requerimientos mínimos; y si se producen filtraciones hacia grupos distintos de los beneficiarios previstos, el impacto del programa se reduce aún más.

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, se ignora cuánto sirven y en qué grado se justifican. También se ignora quiénes aprovechan realmente sus beneficios y a quiénes se perjudica.

Parece esencial, por lo tanto, racionalizar la política social contemporánea, aumentando la eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia de los programas y proyectos. Sólo así será posible satisfacer las necesidades más urgentes de los grupos desvalidos.

Gráfico 1
FLUJO DEL PROYECTO Y APLICACION DEL ANALISIS COSTO-BENEFICIO
O DE COSTO-EFECTIVIDAD



Fuente: Adaptado de D. Piachaud, *Cost-benefit techniques and social planning*, J. Midgley y D. Piachaud, *The fields and methods of social planning*, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.

II

La necesidad de racionalizar

En el campo de los programas y proyectos sociales, la racionalización se sustenta en la evaluación. Racionalizar es lograr una asignación óptima de los recursos disponibles —escasos por definición— para alcanzar los objetivos propuestos. Esto sólo es 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 de la palabra "social" en las denominaciones de dos metodologías diferentes: la evaluación social de proyectos y la 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 condición específica (social) del objeto de análisis (proyecto).

Los proyectos sociales pueden evaluarse mediante diversas metodologías, que presentan ven-

tajas y limitaciones variadas. El gráfico 1 ilustra las diferencias que existen entre ellas.

1. El análisis de costo-beneficio

El análisis de costo-beneficio permite determinar y comparar la rentabilidad de los proyectos, co-tejando los flujos actualizados de los beneficios y costos que derivarían de su ejecución.¹ Para

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).

hacer este análisis es preciso definir una situación inicial (sin proyecto) y otra con proyecto.

La evaluación puede ser privada, si se considera una unidad económica concreta, y los costos y beneficios se valoran a precios de mercado. O puede ser social, si lo que interesa es comparar la contribución a la sociedad de distintos proyectos que implican una inversión en algún sector económico. En este caso los beneficios y costos deben valorarse a precios de cuenta, de eficiencia, o sociales. Es requisito esencial del análisis de costo-beneficio que tanto los costos como los resultados del proyecto sean expresados en unidades monetarias.

Es posible que la evaluación privada de cierto proyecto dé pérdidas, en tanto que su evaluación social muestre que eleva 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 últimos.

La segunda, la evaluación social propiamente dicha, incorpora explícitamente el tema de la distribución, otorgando un papel central a los destinatarios del proyecto y a los perceptores de los beneficios. Esta forma de evaluación debe estar vinculada a la planificación, y traducir las políticas vigentes en criterios concretos para el análisis de la inversión pública. La integración de eficiencia y equidad se traduce en una valoración a "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 decidir respecto a la ejecución del proyecto o a su eventual postergación. También cabe realizar evaluaciones *ex post*, basadas en el análisis de costo-beneficio. Este examen, de particular utilidad para los proyectos sociales, busca determinar la utilidad de continuar con los proyectos o la conveniencia de realizar otros del mismo tipo. Incluso en el caso de proyectos en que prevalecen las consideraciones

políticas, "el análisis de costo-beneficio 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, p. 110).

En ocasiones se asigna valor monetario a 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 u otros van a incrementar, en una determinada magnitud, los ingresos futuros de los beneficiarios. Otra vía para 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 puede 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, p. 116).

Cabe destacar que el análisis de costo-beneficio no permite evaluar programas en los que la inversión es nula o muy pequeña, aun cuando sean importantes los gastos corrientes, situación muy común en el ámbito social. Además, no centra su interés en apreciar el grado en el que los proyectos y programas alcanzan sus objetivos, por lo cual es de escasa utilidad para superar las debilidades ya apuntadas de la política social.

2. El análisis de costo-efectividad

Este análisis 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 diferencia real de eficiencia entre diversas formas de ejecución para el logro de iguales objetivos (evaluación *ex post*).

Si bien el análisis de costo-efectividad no permite comparar proyectos que tienen objetivos diferentes, la posibilidad de hacer esa comparación existe si se da a los proyectos homogeneidad 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 reducir la malaria, tomando como elemento común la probabilidad de evitar discapacidades y muerte en la población destinataria.

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 análisis de costo-efectividad) es el de dar prioridad a la atención de las necesidades más esenciales.

El análisis de costo-efectividad deja de lado el examen de los objetivos. Acepta que ellos derivan de una decisión política, y persigue asegurar que sean alcanzados con costos mínimos, esto es, descubrir 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 opciones para un mismo proyecto. Un requisito básico es, por tanto, que tales opciones sean comparables entre sí, vale decir, que estén dirigidas a la misma población destinataria y que los bienes o servicios generados sean equiparables en cantidad y calidad.

Tradicionalmente, con el análisis de costo-efectividad se examina la eficiencia operacional de la ejecución del proyecto, con miras a descubrir dificultades en la programación, administración y control, a fin de corregirlas y así disminuir el costo de la ineficiencia. Es difícil generalizar los resultados de este tipo de análisis, ya que para hacerlo debe tenerse en cuenta el problema de las economías y deseconomías de escala que derivan 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 opción 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 análisis de costo-efectividad convencional se limita a garantizar la eficiencia,

a través del mínimo costo, pero nada dice respecto a la eficacia del proyecto.

3. *El análisis de impacto*

Hay factores ajenos a 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 de impacto. Por impacto se entiende la medida en que un proyecto, en función de sus objetivos, transforma alguna parcela de la realidad. Eso exige considerar explícitamente los efectos netos del proyecto para así eliminar los cambios derivados del contexto.

El análisis de impacto determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles han sido 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. Puesto que busca medir el grado de eficacia de un proyecto, no considera explícitamente los costos en que se incurre, lo cual significa suponer que los recursos disponibles son ilimitados. Esto es resultado de la clásica división disciplinaria en las actividades de evaluación. El análisis económico se ocupa primordialmente de la eficiencia, mientras que la eficacia ha sido tradicionalmente el centro de interés de los especialistas en las áreas sustantivas de los proyectos sociales (nutrición, salud, educación).

La evaluación de procesos y la de impacto se distinguen, entonces, por el tipo de preguntas a las que responden, por las decisiones a las que afectan y por 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. Aquella busca afectar las decisiones cotidianas, operativas; la última, en cambio, proporciona información para decidir sobre la eventual continuación del proyecto o el diseño de otros similares y, en fin, permite que se tomen decisiones de política. Esto hace también que los usuarios de uno y otro tipo de evaluación sean diferentes: unos administran el proyecto; otros son autoridades con capacidad de decidir orientaciones más generales a partir de los resultados.

III

Una metodología comprensiva: el análisis de costo-impacto

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 (Cohen y Franco, 1992).

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

El análisis de impacto se realiza de manera independiente del orientado a evaluar la eficiencia operacional (evaluación de procesos). Los análisis se realizan separadamente porque unos necesitan más recolecciones de información que otros. La reprogramación de un proyecto requiere una sola recopilación para determinar la "línea basal", que es un corte transversal a partir del cual se elabora el diagnóstico que permite proponer soluciones. En cambio, para la evaluación de impacto se necesita 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.

La línea basal, normalmente asociada al diagnóstico, puede establecerse en cualquier momento del proceso de operación. Por otro lado, para determinar la línea final no siempre es necesario que el proyecto haya concluido; en realidad, es

otro corte transversal que proporciona información equivalente a la facilitada por la línea basal. El tiempo que debe mediar entre la obtención de la información inicial y la de la requerida por la línea final depende de la naturaleza de las transformaciones deseadas (nutricionales, de salud, educacionales, etc.) y del grado de sensibilidad de los indicadores que se utilizan para medirlas. Estos indicadores deben ser seleccionados por expertos en las áreas sustantivas del proyecto.

La evaluación de impactos se lleva a cabo mientras se ejecuta el proyecto, al término de él, e incluso después de su término, una vez transcurrido el tiempo necesario 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 busca determinar cuál es el proyecto u opción 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 el caso de ampliación de proyectos preexistentes. Relacionando tales servicios con los costos totales anuales se obtienen los costos por unidad de producto (CUP).

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

Los CUP constituyen un indicador de la eficiencia operacional. Son un producto 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 y suponen que el impacto, más difícil de medir porque requiere más tiempo y energía, se logrará

mediante una adecuada focalización en la población destinataria. Estas consideraciones son sin duda válidas, sobre todo cuando la alternativa es la situación habitual de los proyectos sociales, que suelen tener una programación poco rigurosa en la que está ausente la evaluación. En tales casos, la realización de análisis costo-efectividad representa, obviamente, un salto cualitativo hacia una asignación más racional de los recursos en el área social. Pero la eficiencia en la generación de los productos de un proyecto social no significa eficacia en el logro de sus objetivos (impacto).

En síntesis, si el objetivo de la evaluación fuese sólo analizar la eficiencia, bastaría con determinar el CUP mínimo. Pero lo que se pretende es maximizar también la eficacia, esto es, el impacto. Optimizar la eficiencia y la eficacia de un proyecto consiste en hacer que alcance sus objetivos con la mejor asignación posible de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, en maximizar el impacto al menor costo posible. Para determinar en qué medida se ha logrado este propósito se debe considerar conjuntamente, en cada proyecto u opción de proyecto, los costos totales anuales, el impacto en cada objetivo y la importancia relativa asignada a cada uno de ellos.

La columna vertebral del análisis costo-impacto es la determinación de la relación costo por unidad de impacto (véase el apéndice). Esta se define así:

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

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), y el denominador es la magnitud del impacto alcanzado o estimado (OB), multiplicado por 100.

La consideración de diversas opciones técnicamente viables para llevar a cabo un proyecto, estableciendo sus respectivas relaciones costo-impacto, permite seleccionar aquella que minimiza el costo por unidad de impacto.

En la evaluación *ex ante* este procedimiento sirve para escoger la mejor opción de proyecto, o para seleccionar un proyecto entre otros 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, el nivel de conocimiento y la estandarización son mucho mayores en los costos que en el impacto. Este último, por lo tanto, 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, por definición incierto. Por otro lado, siempre existen limitaciones prácticas para obtener todos los datos necesarios para el análisis. Dado que la esencia de la evaluación *ex ante* es la predicción probabilística, el error posible o riesgo es inherente a esta metodología. Es, por lo tanto, necesario determinar los rangos de posible variación de los parámetros básicos del proyecto para definir el grado de confianza (o incertidumbre) de la evaluación. El análisis de sensibilidad permite determinar los supuestos básicos que tienen efectos significativos en la aceptabilidad de los proyectos.

La evaluación *ex post* busca determinar la opción que presenta la mejor relación costo-impacto, así como las causas que la producen, aprendiendo de la experiencia operacional. Tanto los costos como los productos y el efecto neto derivan del análisis de lo que en realidad ha sucedido con el proyecto. Los costos se extraen de los registros existentes, en tanto que los servicios anuales prestados, los servicios adicionales anuales prestados y el impacto resultan de las mediciones realizadas para esos efectos.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el análisis de costo-impacto, no calcula la tasa de rentabilidad o el aporte que el proyecto o programa brinda a la sociedad en su conjunto. Ambas dimensiones están subsumidas en la decisión política sobre los fines a los que se asigna prioridad. Resta determinar cuál es la opción más eficiente y eficaz para alcanzarlos. En este ámbito, el análisis de costo-impacto permite realizar una elección racional.

3. Generalizar la evaluación: bancos de proyectos sociales

Las experiencias aisladas de evaluación tienen importancia porque permiten reprogramar el proyecto evaluado y aprender de la experiencia para el diseño y la realización de futuras acciones. Pero para racionalizar verdaderamente la política social es preciso evaluar, lo que puede hacerse mediante la creación de sistemas de información

para la evaluación, o bancos de proyectos sociales.

La idea de establecer bancos de proyectos tiene por objetivos principales "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). Se ha aplicado en diversos países. En Chile está operando desde hace años y lo mismo sucede en Belice, Bolivia, Colombia, Guatemala y la República Dominicana.

El diseño metodológico de estos bancos permite registrar información de cada etapa de los proyectos (preinversión, inversión y operación). De esta manera, el sistema de información puede proporcionar elementos esenciales para la toma de decisiones relativas a la programación y control de la inversión, lo que permite elevar la eficiencia de esta última.

Los bancos de programas y de proyectos sociales persiguen propósitos análogos. Naturalmente su estructura y metodología deben ser adaptadas a la particular naturaleza de las acciones sociales.

Las principales diferencias entre los bancos

de proyectos de inversión y los bancos de proyectos sociales son las siguientes:

i) *Metodología para la evaluación*. En los bancos de proyectos sociales no se utiliza el análisis de costo-beneficio, sino el de costo-impacto, entendiendo el impacto no como el efecto del proyecto sobre la sociedad, sino como el conjunto de cambios que éste produce en el grupo destinatario en función de sus objetivos.

ii) *Tipo de evaluación predominante*. En los proyectos de inversión pública se hace hincapié en la evaluación *ex ante* y en el seguimiento físico-financiero durante su ejecución. En los proyectos 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.

iii) *Inversión versus gastos corrientes*. Los bancos de proyectos de inversión pública buscan contribuir a racionalizar dicha inversión. Dejan de lado los programas y "proyectos" sociales cuya ejecución 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 hacer viable la práctica de la evaluación?

Como se ha visto, el problema que encara la política social no es solamente de carencia de recursos, pese a que sobre ésta suele insistirse en exceso. También hay baja eficiencia en la utilización de los recursos y desconocimiento de la eficacia de las acciones que con ellos se financian.

Para que la política social pueda contribuir al logro de los objetivos de equidad y desarrollo económico, es preciso darle una mayor racionalidad, cambiando la forma en que se la ejecuta y asegurándose de que sus resultados sean realmente positivos. Para lograrlo es indispensable evaluar lo que se viene haciendo y establecer mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos.

No tiene sentido insistir en que se entreguen más recursos para repetir lo mismo que se ha es-

tado haciendo ya que, como se ha visto, eso no ayuda a superar la pobreza ni a elevar la calificación del capital humano. Es necesario entonces modificar las instituciones y el financiamiento para facilitar la incorporación de la actividad evaluadora.

En la actualidad hay en América Latina un gran número de importantes programas, muchos de ellos financiados por la cooperación internacional, que han adoptado la lógica de los proyectos, lo que difiere por cierto de la forma tradicional de hacer política social. Esas experiencias constituyen campos fértiles para comenzar a institucionalizar la incorporación de las actividades de evaluación, y por esa vía generar un "círculo virtuoso", de demostración y difusión que transmita esa lógica de asignación y manejo de recursos al resto del área social.

Apéndice

OPERACIONES MATRICIALES DEL ANALISIS DE COSTO-IMPACTO

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.

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

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

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

B. OPERATORIA

1. Relaciones costo por unidad de impacto (CUI)

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

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

2. Relaciones costo por unidad de impacto mínimas CUI (m)

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

$$CUI_{ij}^{(m)} = \min_j CUI_{ij}$$

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

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

3. Diferencias en valores absolutos (DA)

Se obtiene restando a la matriz de las relaciones costo por unidad de impacto (CUI) el valor mínimo obtenido para cada uno de los objetivos.

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

4. Diferencias en valores relativos (DR)

Se obtiene dividiendo la matriz de las diferencias de costo por unidad de impacto en valores absolutos ($CUI_{ij}^{(DA)}$) por la matriz de valores mínimos de dicha relación ($CUI_{ij}^{(m)}$).

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

5. Diferencias en valores relativos ponderados (DRP)

Se obtiene multiplicando la matriz de diferencias en valores relativos de la relación costo por unidad de impacto ($CUI_{ij}^{(DR)}$) por el vector de las ponderaciones de cada uno de los objetivos considerados (W_j).

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

6. Vector de resultados finales (RECES)

Se obtiene multiplicando la matriz de diferencias en valores relativos ponderados $CUI_{ij}^{(DRP)}$ por un vector de valor 1.

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

Bibliografía

- Cohen, E. y R. Franco (1992): Evaluación de proyectos sociales, México, D.F., Siglo XXI Editores, segunda edición corregida y aumentada.
- Fontaine, E. (1984): *Evaluación social de proyectos*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Haindl, Buvinic e I. Irrazábal (1989): Gasto social efectivo, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Escuela de Economía/Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1991): "La inversión pública, el ciclo de proyectos y los Bancos de Proyectos", Santiago de Chile, mimeo.
- 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, J. Midgley y D. Piachaud, The Fields and Methods of Social Planning, Nueva York, St. Martin's Press.
- Squire, L. y H. van Der Tak (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, D.F., Trillas, Editorial, S.A.