

INT-0484



ILPES

E/CEPAL/ILPES/299607

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

Seminario sobre Evaluación de Políticas
Sociales

ILPES/UNICEF

Santiago - Chile 8-9 septiembre 1986

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref. NTI/D17

EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

~~Ernesto Cohen~~
Rolando Franco

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
DEFINICION DE CONCEPTOS	2
PROBLEMAS INVOLUCRADOS EN LA EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES	8
LA ORGANIZACION AGENTE	15
TIPOS DE EVALUACION	16
ASIGNACION DE RECURSOS Y POLITICAS SOCIALES	22
USO DE LOS INDICADORES SOCIALES	27
EL ANALISIS COSTO-EFECTIVIDAD	34
CRITERIOS PARA LA ASIGNACION DE RECURSOS EN LOS PROGRAMAS SOCIALES	40
BIBLIOGRAFIA	44

INTRODUCCION

Ernesto Cohen
Rolando Franco *

En este trabajo se reflexiona sobre los problemas que surgen en la evaluación, tanto del impacto externo (eficacia), como de los aspectos internos (eficiencia) de la política social y de su operacionalización a través de los programas y proyectos.

Respecto a la evaluación, como a la planificación en general, existen dos posiciones antagónicas clásicas. Una de ellas es escéptica respecto a su valor, y llega a negarle cualquier tipo de utilidad (Delbeck , p. 25; Alkin, Daillak y White, p. 26). La otra, en cambio, suele ser extremadamente optimista, llegando en algunos casos a considerarlas como una suerte de panacea, capaz de solucionar todos los problemas inherentes al proceso de diseño e implementación de las políticas.

Hace ya muchos años, Jorge Ahumada, respecto a la planificación, sostuvo que esas dos posiciones estaban equivocadas, porque incurrierían en el error de concebir como un fin, lo que realmente era sólo un medio.

Como instrumento, la función-objetivo de la evaluación es incrementar la eficiencia -o la racionalidad- en el proceso de toma de decisiones, a través de:

- a) identificar problemas;
- b) identificar alternativas de solución y prever las consecuencias de las mismas;
- c) identificar alternativas que impliquen "sistemas óptimos", internamente consistentes y que minimicen los costos;
- d) determinar la congruencia con el resto de las políticas sociales, para así aprovechar las externalidades positivas y reforzar la probabilidad de alcanzar las metas establecidas para las diversas áreas de política, que convergen en la misma población-objetivo.

En definitiva, se está concibiendo a la evaluación como un

* Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

elemento constitutivo del proceso de planificación, al que contribuye mediante el aumento de la consistencia interna de la política evaluada alcanzando una mayor congruencia con el resto de las políticas sociales.

Resulta evidente que también habría que analizar la congruencia entre la política económica y la política social.

En muchas ocasiones esta última tiene una función sólo compensadora del impacto que la política económica produce sobre ciertos sectores de la población. Pero, dada la prioridad que los gobiernos otorgan a lo económico, el análisis de la congruencia entre ambas debería hacerse al evaluar estas últimas. Como este trabajo se centra en el problema de la evaluación de la política social sólo corresponde destacar la conveniencia de que se tenga presente ese punto.

DEFINICION DE CONCEPTOS

En los procedimientos habituales de toma de decisiones en política social existe un gran predominio de la intuición. Más que un conocimiento sustantivo, basado en investigaciones sobre las características del problema que se quiere enfrentar y de sus posibles soluciones, quienes llevan adelante ciertas acciones sociales suelen basarse más en lo que sienten que puede ser exitoso.

Esa situación no es recomendable. Resulta cada vez más importante incorporar a las políticas sociales los avances que se alcanzan en la investigación científica de las políticas y, al mismo tiempo, realizar evaluaciones adecuadas de las acciones realizadas, a efectos de aprender de los éxitos y fracasos pasados. Al mismo tiempo, se requiere una mayor precisión conceptual en todos los aspectos, incluso en los relacionados con los obje-

tivos y funciones de la evaluación. Corresponde aquí alcanzar dicha precisión.

1. Evaluación. Entre sus múltiples definiciones conviene recordar la que entiende que la evaluación "mide hasta qué punto un programa alcanza ciertos objetivos" (Banner, Doctors y Gordon, p. 13) y la que sostiene que "evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado" (Franco, p. 3). Finalmente, se ha definido a la evaluación como aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia (Musto).

Es probable que según sean las características del objeto a evaluar y la disciplina de origen de quienes realizan la evaluación se generan diferentes modelos de evaluación. Sin embargo, lo que parece una constante en las diversas definiciones es, por un lado, la comparación entre un patrón de deseabilidad (norma con la cual se pretenden alcanzar los objetivos) y un patrón de realidad (lo que realmente sucedió con la aplicación de la política) y, por otro lado, la preocupación por alcanzar los objetivos planteados, independientemente de cuáles sean éstos, con la máxima eficiencia en el logro de los mismos.

Dadas las estrechas relaciones existentes entre evaluación e investigación -aquella supone siempre algún tipo de ésta-, conviene analizar sucintamente las diferencias existentes entre una y otra. La fundamental está basada en los diferentes fines que persiguen. Mientras la investigación científica pretende incrementar los conocimientos disponibles en cualquier rama de la ciencia en la que se realiza, la evaluación busca proveer información para incrementar la racionalidad con que se toman las decisiones.

Incluso la investigación diagnóstica o aplicada, que persigue obtener información o conocimiento que permita modificar una o más parcelas de la realidad, tiene diferencias sustanciales con la evaluación. Las mismas no van tanto por el lado del

método, sino por la diferente finalidad; la evaluación persigue básicamente contribuir a la asignación óptima de recursos en función del modelo teórico-causal (para el diagnóstico) y del nivel de conocimientos existentes (para la selección del instrumento de transformación constituido por el sistema).

2. Objetivos y metas. A los efectos de poder establecer posteriormente una diferenciación adecuada entre políticas, programas y proyectos conviene detenerse, previamente, en la definición de objetivos y metas.

Usualmente se tiende a caracterizar los objetivos como formulaciones cualitativas de propósitos, mientras que las metas serían la cuantificación de los mismos, vale decir, que incorporarían lo establecido en los objetivos la magnitud del cambio que se propone alcanzar, el lapso en el cual el mismo debería producirse, la localización espacial del mismo y la población-objetivo que abarcaría.

También pueden encontrarse diferentes tipos de objetivos. Los hay explícitos, que formulan expresamente los propósitos buscados, y subyacentes que, pese a no estar expresados, son perseguidos por los tomadores de decisiones en cualquiera de los niveles en los cuales la política se implementa, pudiendo llegar, eventualmente, a tener una importancia mayor que los explícitos. También se los denomina objetivos de resultado y objetivos de sistema. Los primeros persiguen modificar alguna parcela de la realidad a través del impacto que prevé la política, programa o proyecto, mientras que los otros tienen que ver con los intereses específicos del "sistema" u organización que tiene a su cargo la formulación e implementación de la política. Las organizaciones son creadas para manejar ciertos aspectos de la realidad y, también, para modificarla. Para lograr estos objetivos expresos realizan acciones. Pero, paralelamente, generan intereses diferentes relacionados, básicamente, con asegurar su supervivencia, aumentar los recursos de que disponen y la cuota de poder que les es propia y que ponen en fun-

cionamiento sus directivos.

Este segundo conjunto de objetivos {subyacentes} puede, en ciertas circunstancias, primar sobre el logro de los expresos. Así, puede darse el caso que la organización fracase en los objetivos expresos pero alcance los objetivos de sistema; o, a la inversa, que su éxito al alcanzar los objetivos para los que fue creada llegue a tornar inútil a la organización, con lo cual fracasaría en los objetivos subyacentes. Al analizar los objetivos, también es importante vincularlos con los efectos que pueden derivarse de las políticas, programas y proyectos que se desarrollen. Habrá, así, efectos buscados (objetivos explícitos o subyacentes) y no buscados, vale decir, ciertos resultados que no fueron indicados como objetivos de especie alguna al diseñar la política en cuestión. Por definición, los efectos buscados tienen que ser previstos (ya que no se puede buscar o desear lo que no se ha previsto o se desconoce) y también tienen que ser positivos (por cuanto no sería lógico elaborar políticas para lograr consecuencias que sean negativas, a la luz de la imagen objetivo de la política).

Los efectos no buscados pueden haber sido previstos en el momento de diseñar la política. Este tipo de efectos serían positivos cuando se tratara de ciertas consecuencias no centrales para los propósitos planteados por la política, pero valiosos por otras consideraciones. Entre los negativos habrá algunos irrelevantes, pero otros pueden importar porque influyen sobre el posible éxito de la política. En este último caso se tratará, por diversas vías, de minimizar su impacto.

También habrá efectos no previstos, sea por falta de desarrollo de la ciencia en que se basa la elaboración de la política, sea incluso por desconocimiento de quienes la elaboraron.

La evaluación que acompaña al proceso de implementación sirve para aprovechar las externalidades de estos efectos y, al mismo tiempo, para minimizar, dentro de este mismo proceso evaluativo, aquellos efectos no previstos que afectan el logro de los objetivos y las metas.

Por último, conviene recordar que la definición de metas formulada precedentemente incluye la determinación de la población-objetivo por lo que resulta necesario distinguir entre beneficiarios directos e indirectos de las políticas. Los primeros son la población-objetivo que va a ser afectada por las acciones que se lleven a cabo, mientras que beneficiarios indirectos serán los que reciben efectos positivos de la realización de la política, aún cuando no hayan sido considerados población objetivo de ella.

3. Políticas, programas y proyectos. Obviamente, el proceso de decisiones en materia de política social, como en cualquier clase de política, comienza con la adopción de los postulados más generales para ir luego desagregando y precisando los mismos en niveles de mayor concreción. Así, la política social global prioriza sectores y establece el tipo de integración que se realizará entre los mismos, en el marco de un contexto teórico, histórico y espacial determinado. Las políticas sectoriales, a su vez, no pueden enfrentar todas las áreas problemáticas de un sector determinado, ya que esto excede la capacidad de acción de cualquier gobierno.

Por ello, seleccionarán ciertas situaciones-problema de acuerdo al sistema de valores aceptado. Así se establecerán áreas de concentración, para atender cuyos problemas se elaborarán programas que cubren una multiplicidad de aspectos desagregados en unidades diferenciales.

Los grandes objetivos de la política se transforman así en metas. Posteriormente, esos programas derivarán en proyectos, que constituyen estructuras más apropiadas para la acción.

Si bien el que se ha descrito es el proceso cronológico que se sigue en la toma de decisiones, a los efectos de analizar la evaluación parece más conveniente plantear el tema de los diversos niveles de agregación desde la perspectiva inversa, esto es, comenzando por la unidad mínima de ejecución de la política, que son los proyectos.

En este sentido, un proyecto es un conjunto de recursos aplicado al logro de ciertas metas. Un programa se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen objetivos y metas comunes. Una política, al fin, está constituida por una suma de programas que persiguen un conjunto de objetivos generales comunes.

4. Eficiencia, eficacia, efectividad. Se acostumbra a distinguir entre eficiencia y eficacia. En relación a las organizaciones vinculadas con el desarrollo social, la eficiencia es "interna" y está relacionada con la racionalidad en la administración de los recursos, independientemente del impacto que ellas y sus programas logren sobre la población-objetivo. La eficacia es, por el contrario, "externa" a la organización. Se define en función de impacto sobre el medio de una política, programa o proyecto social.

La efectividad combina, en relación a los costos, los dos conceptos previamente definidos (eficiencia, eficacia). De la misma manera que en el campo de lo económico existe la dupla inseparable de los costos y los beneficios, cuando se analizan las políticas sociales y dado que en ellas no es posible cuantificar los resultados en unidades monetarias, los costos de las acciones realizadas, tienden a ser relacionados con la efectividad, que mediría cualitativamente los resultados obtenidos.

PROBLEMAS INVOLUCRADOS EN LA EVALUACION
DE LAS POLITICAS SOCIALES

1. Diversidad de actores implicados en la politica social.

Se ha dicho que un problema básico en la evaluación es la difícil relación entre los políticos y los científicos sociales, por cuanto esos grupos no comparten valores, ni recompensas ni el lenguaje que utilizan (Rein y White, p. 26). Por otra parte, hay un tercer tipo de actor que también tiene dificultades de comunicación con uno y otro de los mencionados precedentemente. Se trata de los planificadores sociales.

La mayoría de la literatura sobre evaluación, especialmente la de origen norteamericano, tiende a incluir a los evaluadores en el grupo de los científicos sociales. Sin embargo, por lo menos en América Latina, los planificadores sociales -responsables entre otras tareas de la evaluación de las políticas sociales- constituyen un grupo independiente, que tiene contactos tanto con los políticos, que ocupan los cargos superiores de las estructuras organizativas en las que aquellos trabajan (Ministerios de Planificación, agencias de desarrollo, etc.), como con los científicos sociales, ubicados preferentemente en los ámbitos universitarios y orientados, por lo común, en una perspectiva distinta a la que es propia de los planificadores.

2. Conflictos de roles y de racionalidades.

El otro tipo de problema involucrado en las tareas de evaluación tiene que ver con el conflicto de roles y las diferentes racionalidades de los actores implicados en el proceso de decisión, diseño e implementación de la política.

Se ha sostenido que la racionalidad de los políticos estriba en responder a las demandas y no a las necesidades grupales (Delbeck y Gill, pp. 25 y 30). Es probable que ello sea exagerado. No cabe duda, que el político tiene necesidad de responder a las presiones provenientes de aquellos grupos que se han organizado para la defensa de sus intereses en la arena política, pero tampoco puede olvidarse que en muchas ocasiones los políticos consiguen resis-

tir exitosamente dichas presiones y en no pocas oportunidades consiguen impulsar políticas destinadas, justamente, a la satisfacción de necesidades de grupos que carecen de aquella capacidad organizativa. Sin embargo, las decisiones del político implican sin duda, tomar en consideración múltiples factores que, usualmente, están al margen de los que deben respetar en el desempeño de su rol los otros actores de la política social.

De los burócratas se ha dicho que persiguen objetivos de supervivencia, estabilidad, poder y crecimiento (Banner, Doctors y Gordon, p. 38). Ello es sólo una media verdad, ya que la burocracia cumple un papel tan adecuadamente resaltado por Weber- que otorga continuidad a las decisiones políticas y que, sin ella, difícilmente podría hacerse funcionar cualquier organización moderna.

Corresponde también distinguir el rol de administrador. A su respecto se ha sostenido que tienden a enfatizar las necesidades como preocupación central de las políticas, porque así aumenta los recursos que deben asignarse para la provisión de los satisfactores de aquellas necesidades los que en definitiva serán entregados a su organización.

Por esa vía, aumentaría la cantidad de recursos que tiene bajo su control y, paralelamente, su poder (Delbeck y Gill, p. 25). Lo anterior afirma una dimensión real de este tipo de actor, pero oculta que también actúan, movidas por ideales, preocupaciones y por el afán de mejorar las condiciones de la población-objetivo.

El científico social, en algún sentido, funciona con una lógica similar a la del administrador, especialmente cuando tiene a su cargo un centro de investigación. Requerirá más recursos tanto para poder contribuir al desarrollo de su disciplina, como también para aumentar la cuota de poder de que dispone. Cuando se preocupa de la política social, en general centrará sus preocupaciones en aspectos diferentes a los que resultan centrales para el evaluador y, en tal sentido, también hay un campo de con

flicto entre ambos.

Finalmente, la tarea fundamental del rol que desempeñan quienes realizan evaluaciones sociales consiste en el aumento de la eficiencia, esto es, en lograr alcanzar los objetivos buscados con una utilización óptima de los recursos disponibles. En este sentido, como se ha destacado, su rol puede estar en conflicto con el de los administradores sociales que, como se vio, estarían básicamente orientados a aumentar los recursos que tienen a su disposición.

Asimismo, una evaluación negativa respecto a la implementación que ha realizado un administrador provoca un conflicto evidente con quien realizó la evaluación.

Pueden haber campos en que se produzcan alianzas naturales entre políticos y evaluadores. Así sucedería cuando éstos demuestran la conveniencia de reducir los recursos que se destinan a ciertos programas y proyectos, lo que podrá ser utilizado por el político para resistir las presiones que sobre él harán los administradores al negociarse la asignación de los recursos. Pero también pueden producirse conflictos. Si la evaluación es negativa, sin duda, los políticos que apoyaron la realización de los programas y proyectos se sentirán atacados por aquélla.

Con el burócrata, el posible conflicto de la evaluación se dará en la búsqueda de la eficacia y la eficiencia. Probablemente, el evaluador hará planteos que implican sacar al burócrata del estricto cumplimiento de las normas, que es lo que le garantiza la permanencia en el puesto, y le da seguridad. Para defenderse de la crítica, argumentará que lo que debe cambiarse es la norma que rige su comportamiento y que hacia eso debería tender la evaluación.

En definitiva, la descripción precedente ha intentado poner de manifiesto diferentes puntos de fricción entre los actores implicados en la política social, mostrando que la fase de la evaluación no constituye una actividad fácil.

Si bien ella puede contribuir a alcanzar los objetivos, entregando información imprescindible para reorientar las políticas que no están contribuyendo al logro de aquéllos, puede general al mismo tiempo una amplia gama de conflictos intrabu-
rocráticos y con el nivel político que la tornan potencialmente peligrosa y que, en definitiva, puede no interesar a quienes deberían impulsarla.

3. Falta de adecuación en los tiempos.

El desempeño de los diferentes roles descritos tiene tempos diferentes, lo que contribuye a explicar otro de los problemas a los cuales se enfrenta la actividad de evaluación. El político tiene que tomar la decisión de adoptar una política en el momento políticamente correcto. Hay un costo de oportunidad si lo hace antes o después del momento preciso. El evaluador -en la fase ex-ante- debería contribuir presentando la gama de alternativas disponibles para que el político pudiera escoger, Pero ello supone que el evaluador puede elaborar un diagnóstico, para lo cual necesita una teoría lo suficientemente desarrollada y un conocimiento concreto de la realidad a modificar, lo cual normalmente no está disponible. Ello genera, inexorablemente, un retardo en el cumplimiento de las tareas del evaluador ante las solicitudes del político.

Asimismo, el evaluador reclama al científico social la teoría y la información que necesita para cumplir con su tarea. Sin embargo, el timing de la investigación social es totalmente diferente, no responde a presiones ni a urgencias y, por lo mismo, es común que no esté en condiciones de proporcionar lo que se le requiere.

El administrador, a su vez, presionará al político apurándolo para que la decisión respecto a la política sea adoptada lo antes posible y se le asignen los fondos que va a manejar. Pero el proceso de toma de la decisión política tienen un timing que tiende a resistir las urgencias. Asimismo, es probable que el administrador una vez que dispone de los recursos

ya no esté apurado, sino que su objetivo sea la duración del programa o proyecto más allá de lo previsto originalmente. En este sentido, también pueden surgir conflictos con el evaluador que tenderá a buscar que se respeten los tiempos previstos al diseñarse la política.

El tiempo del burócrata está determinado básicamente por el cumplimiento de su horario, no preocupándole si en el mismo pueden cumplirse o no las acciones y alcanzarse las metas establecidas en los programas y proyectos. Esta actitud tiende a dificultar el cumplimiento de los plazos.

4. La necesidad de comprender y compatibilizar los roles

La falta de una clara comprensión de los roles que debe cumplir cada uno de los actores de la política social ha sido causa de múltiples problemas en la historia de la planificación en América Latina. Durante un largo período, los planificadores se concibieron a sí mismos como agentes de cambio y, en tal postura, ocuparon áreas que eran, claramente, el campo de actuación de los políticos. La lógica de esa invasión estaba en los grados de libertad de que disponían los planificadores en un sistema no completamente cerrado. Los políticos tendían a acotar el papel de los planificadores reduciendo esos grados de libertad o, simplemente, los excluían del proceso de toma de decisiones. En estas circunstancias, el planificador se refugiaba en la elaboración del diagnóstico, describiendo con dramaticidad la situación, y autoexcluyéndose de la formulación de alternativas de solución. La gravedad de los problemas planteados era tal ("catastrofismo", como ha llamado Aníbal Pinto a tal enfoque), que nada podía hacerse mientras no se modificara globalmente el sistema. En esa misma medida, el planificador-evaluador se volvía totalmente inútil para el político.

Los problemas anteriores derivaban de la ausencia de comprensión de algunos elementos básicos. En primer lugar, el planificador debe reconocer que su adscripción a un sistema, exige que contribuya a él, desempeñando adecuadamente el rol que

en el mismo le corresponde, según sus capacidades profesionales y con las tareas que se le han asignado. En segundo lugar, cuando la ideología del planificador no coincide con la predominante en la organización o gobierno para el que trabaja, tiene que recurrir a la distinción weberiana entre el político y el científico, desempeñando su rol institucional como "científico" (o como planificador en este caso) y buscando otros espacios sociales para satisfacer su necesidad de actuar qua político. En tercer lugar, en muchas ocasiones, falta también comprensión de las elasticidades relativas que existen dentro del sistema, las que a su vez posibilitan su modificación parcial. En función de los grados de libertad que todo sistema proporciona, cabe al planificador abandonar la perspectiva catastrofista y detectar, en cada coyuntura, las alternativas que resultan viables -dentro de los límites permitidos por la estructura- y plantearlas al político.

Por lo indicado y por las ambigüedades que muchas veces existen, parece adecuado insistir en la necesidad de reconocer la definición de los roles de los actores implicados en el proceso de la política social.

Al político le compete básicamente la determinación de las prioridades a atender a través de las políticas sociales, así como definir los grupos sociales de atención prioritaria. Esto se expresa concretamente en la asignación de recursos que se hace para el cumplimiento de tales objetivos.

Los técnicos -planificadores, evaluadores- tienen que preocuparse por la maximización de la eficiencia en la consecución de los fines políticamente establecidos.

Para terminar, es necesario enfatizar la necesidad que los diferentes actores compartan un conjunto mínimo de acuerdos, que podrían resumirse en aceptar las prioridades establecidas por el nivel político y su mantenimiento a lo largo de la implementación. Ello implica reconocer las prioridades intersectoriales,

las intrasectoriales y las que se derivan de la precedencia es
tablecida entre los objetivos y metas de las políticas, progra
mas y proyectos.

LA ORGANIZACION AGENTE.

La política social, como cualquier política, se encuentra a cargo de organizaciones complejas, de carácter público. No corresponde aquí desarrollar a fondo el tema, pero si es necesario analizarla según la presencia o ausencia que en su accionar tengan la eficiencia y la eficacia. En tal sentido cabría distinguir cuatro tipos de organizaciones agentes de la política social.

a) Organización ineficiente e ineficaz, que pretende mantener la fidelidad a los principios básicos que llevaron a su creación, y que recluta a sus miembros por la adhesión que manifiestan hacia aquellos (Equipos, p. 1.3);

b) Organización eficiente, que se preocupa preferentemente por el uso adecuado de los recursos que posee, de acuerdo a la normativa vigente, por lo cual está en condiciones de mostrar resultados exitosos frente a cualquier control de gestión (contable), pero que presta escasa atención al impacto externo que sus acciones producen en el medio, y que constituyen la justificación de las políticas y de la institución misma. En este sentido, es ineficaz.

c) Organización eficaz, que prioriza la preocupación por el impacto sobre el medio, pero que descuida los problemas de eficiencia, lo que puede conducir a una utilización no óptima de los recursos de que dispone. Este tipo de organización puede ser eventualmente vulnerable, en cuanto el afán por lograr los resultados buscados, puede hacerla apartar de la normatividad vigente.

d) Organización eficiente y eficaz, es la que junto con preocuparse por ser internamente eficiente, busca alcanzar los objetivos, siendo por tanto el tipo de organización, al que habría que tender y a cuyo logro pueden contribuir evaluaciones correctas.

TIPOS DE EVALUACION

No todas las evaluaciones son iguales. Pueden establecerse diferencias entre ellas, según variados criterios, como el tiempo de realización de la evaluación, los niveles de toma de decisión; y el impacto sobre la organización.

1. En función del tiempo de realización de la evaluación.

Se suele distinguir entre las evaluaciones ex-ante, de procesos, y ex-post.

a) La evaluación ex-ante se realiza una vez que el ámbito político ha realizado la escogencia de un área problema y se han formulado, aunque sea preliminarmente, diferentes alternativas de políticas, programas y proyectos, a través de los cuales van a ser atendidas las necesidades del área problema. Justamente esta evaluación se realiza para evaluar diferentes alternativas a través de las cuales podría encararse la solución de los problemas propios del área seleccionada y permitir al nivel político la opción entre las que hayan superado la evaluación. El objetivo fundamental de esta evaluación es priorizar las alternativas de solución y, en última instancia, posibilitar la aplicación de un criterio cualitativo (sí o no) ante cada uno de los programas y proyectos posibles.

b) La evaluación de procesos debe realizarse a todo lo largo de la implementación del proyecto o programa, a partir del momento inmediatamente subsiguiente a la formulación. Su objetivo fundamental es apreciar el grado de adecuación que tiene la ejecución del programa o proyecto con los objetivos que se persiguen y contribuir a su corrección cuando corresponda. No es lo mismo que el control de gestión. Este se refiere al grado de adecuación de los insumos del programa o proyecto a las normas vigentes dentro de la administración pública en la que el mismo se ejecuta. Es to es, supervisa que los insumos requeridos sean entregados en los plazos, cantidades y calidades originariamente previstos. En cambio, la evaluación de procesos tiene como preocupación central la

adecuación de la utilización de todos los recursos asignados al proyecto, en función del impacto sobre la población objetivo.

Sus objetivos son dos: uno de carácter cualitativo, que implica decidir por la continuación del proyecto o programa en el caso que la relación costo-efectividad siga siendo satisfactoria, o por su no continuación, cuando sea por errores de diseño, sea por dificultades insalvables en la fase de ejecución, los costos en que debería incurrirse fueran inaceptables desde el punto de vista de los objetivos a partir de los cuales se había seleccionado dicha alternativa. Ello exigirá optar por otra de las opciones consideradas inicialmente y que, en principio, habían sido jerarquizados como menos adecuadas. El otro objetivo de la evaluación de procesos es de carácter cuantitativo, e implica la readecuación de la programación, una vez aceptada la continuación del programa o proyecto, siempre que ella sea requerida para alcanzar los objetivos y metas propuestos.

La importancia de la evaluación de procesos deriva del carácter cambiante del proceso de planificación. Si bien las fases de ésta suelen ser presentadas estáticamente, siguiéndose una a la otra, de modo invariable, debe tenerse presente que la realidad sobre la que se quiere actuar es mutante y, por lo mismo, hay la exigencia de readecuar a la planificación continuamente para seguir las alteraciones de esa realidad, lo que implica la reprogramación. Ello sólo es posible si existe una evaluación de procesos a través de la cual se vayan percibiendo las inadecuaciones producidas entre lo proyectado y la realidad en transformación.

c) La evaluación ex-post o de resultados se lleva a cabo terminada la ejecución de la política, programa o proyecto. Tiene dos tipos de objetivos, uno de carácter cualitativo, que implica adoptar una decisión respecto a la conveniencia de continuar o no con el tipo de programa o proyecto, que se realiza comparando los resultados obtenidos en la práctica con los ob-

jetivos propuestos originalmente. El segundo objetivo es de carácter cuantitativo y corresponde cuando la respuesta a la pregunta anterior haya sido positiva, lo que hace que la evaluación deba hacer sugerencias sobre las modificaciones que deberían introducirse en los nuevos programas o proyectos para optimizar el uso de los recursos asignables. En otras pa-labras, en qué medida es posible perfeccionar futuras accio-nes sobre la base del aprendizaje de la experiencia.

2. En función de los niveles de toma de decisión.

Hay decisiones sobre políticas, programas y proyectos que se toman en relación con ámbitos espaciales diferentes, en los cuales tendrá lugar la aplicación de los mismos. El nivel al que se toman las decisiones dependerá también del grado de descentralización y desconcentración que la legalidad vigen-te establezca.

Se han distinguido (Banner, Doctors y Gordon, p. 17) niveles en la toma de decisiones, sosteniendo que en el tope se responde a la pregunta "qué programa?"; posteriormente, los directores de los programas, optan entre "las técnicas" y, finalmente, el nivel regional o local, deben elegirse los "proyectos".

En el contexto del análisis que se está haciendo en es-te trabajo corresponde aclarar que en el tope están los deci-sores políticos, cuya primera opción consiste en elegir el sector prioritario (política global) y, dentro de él, selec-cionar el o las áreas-problema sobre las que se centrará el esfuerzo (política sectorial). También corresponde a este nivel la adopción, una vez realizada la evaluación ex-ante, de las alternativas que se pondrán en práctica. En la mayo-ría de los países estas decisiones corresponden al gobierno nacional; en otros Estados, con una organización constitucio-nal de tipo federal, tales decisiones pueden tomarse en los ámbitos provinciales o estatales.

Los directores de programas constituyen otro nivel de decisión, debiendo adaptar las estrategias a las características específicas de las diferentes regiones en las cuales el programa se va a implementar.

En el nivel local cabe una adaptación más concreta a los recursos locales y a las características de la población-objetivo, la que deberá ser realizada por otros funcionarios de menor nivel, probablemente los jefes del proyecto.

A partir de las distinciones antecedentes es posible recuperar el planteo de Wholey (cit. en Banner, Doctors y Gordon, p. 17) según el cual es posible distinguir diferentes tipos de evaluación según los niveles de la misma. La evaluación del impacto del proyecto, mide la efectividad total del programa nacional en alcanzar los objetivos; la evaluación de la estrategia del programa estudia la efectividad de diferentes técnicas utilizadas en un programa nacional; la evaluación de proyecto analiza la efectividad de un proyecto individual y, finalmente, la jerarquización de proyectos muestra la relativa efectividad de varios proyectos locales en lograr los objetivos del programa.

3. En función de quien realiza la evaluación.

Cabe distinguir la evaluación realizada por agentes externos a la organización y la evaluación interna, vale decir, la que se lleva a cabo en el seno de la organización.

a) La evaluación externa tiene, supuestamente, un mayor grado de objetividad. La realizan personas ajenas a la organización agente y que, por esa misma razón, no se encuentran directamente involucradas. Por otro lado, quienes asumen este tipo de tareas suelen caracterizarse por una amplia experiencia que puede permitirles formular comparaciones con el desarrollo de otros proyectos y, en tal sentido, contribuir positivamente a mejorar el rendimiento y formular sugerencias que podrían ser útiles para el logro de una mayor eficiencia.

Sin embargo, también existen dudas respecto a las supuestas ventajas de este tipo de evaluaciones. Por un lado, se afirma que el evaluador externo tiende a dar más importancia al método de evaluación que al conocimiento sustantivo del área en la que se desarrolló el proyecto y ello porque su fuerte es la metodología evaluativa y su debilidad el área sustantiva del proyecto. ¿Hay un arsenal de conocimientos único aplicable a programas y proyectos de naturaleza diferente?. Por otro lado, se plantean objeciones respecto a si realmente está garantizada la objetividad en la actuación del evaluador externo. Este puede ser contratado sea por la organización agente, sea por la institución que entregó los recursos para realizarlo y, en ambos casos, es probable que existan juicios a priori respecto a lo que ha sido el desempeño del proyecto e intereses respecto a la posibilidad de continuar o no con otros similares, etc., que puedan influir sobre la opinión del técnico contratado o, incluso, que lleven a que se elija uno u otro según sea el resultado que se pretenda obtener.

b) La evaluación interna, llevada a cabo dentro del marco de la organización agente, implica la participación de quienes fueron actores del proceso de formulación e implementación del proyecto o programa.

Hasta hace un tiempo se insistía en los peligros de este tipo de evaluación, argumentando que en ella la organización agente era "juez y parte". Ella había llevado adelante las diferentes etapas de implementación y, por lo mismo, se suponía que pretendía una evaluación positiva. En definitiva, se pensaba que había dificultades para lograr objetividad.

En los últimos años, en cambio, se ha comenzado a poner un énfasis creciente en ciertos aspectos positivos. Esta evaluación, en primer lugar, tiende a destacarse que ella elimina los elementos friccionales que derivan de la evaluación externa. Cabe suponer que quienes van a ser evaluados por un

tercero tienden a ponerse a la defensiva, a proporcionar información parcial y sólo aquella que es favorable, y a generar otra serie de reacciones psicológicas que dificultan que la evaluación sea un proceso de aprendizaje a partir de la experiencia, y que incluso puede terminar siendo una experiencia traumática para ambas partes, evaluador y evaluados, y que aporte poco al conocimiento sustantivo y al mejoramiento de los procedimientos de implementación de los proyectos y programas. Nada de esto sucedería si la evaluación se efectúa se al interior de la organización. Los defensores de esta alternativa suponen que habría mayor colaboración de quienes participaron, ya que no sentirían que la evaluación constituye una especie de examen sobre su actuación personal. Se la concebiría como una instancia de reflexión sobre lo realizado, de mutuo intercambio de experiencias y, en fin, de aprendizaje. Asimismo, se trataría de una evaluación realizada por quienes conocen lo sustantivo del campo o disciplina, y se estima que ello sería más útil que el énfasis en lo metodológico con descuido de lo sustantivo.

Sin entrar a plantear una opción en este sentido, cabe dejar constancia, empero, que esta forma de evaluación no elimina el conflicto de roles entre los diferentes actores ni puede hacer que se superen los intereses encontrados entre participantes. Existen numerosos ejemplos en que el fracaso de ciertos programas y proyectos se ha debido a incompatibilidades y conflictos entre sus responsables y funcionarios y, de ser éste el caso, difícilmente la evaluación puede mejorar lo que no se obtuvo a lo largo del desarrollo de proyecto, o contribuyendo a un intercambio positivo de experiencias.

ASIGNACION DE RECURSOS Y POLITICAS SOCIALES

En este parágrafo se presentarán algunos elementos para la elaboración de una matriz que contribuya a analizar el gasto público destinado a las políticas sociales, a través del tipo de necesidades que se atienden y las poblaciones-objetivo que son beneficiarias. De esta matriz surgirán las prioridades reales del Estado y la estrategia que el sector público sigue para cumplir con ellas, al privilegiar la atención de ciertas poblaciones.

1. Las necesidades humanas como raíz de las políticas sociales.

Las políticas sociales constituyen respuestas estructuradas que elabora el Estado sea para enfrentar problemas sociales, coyunturales, sea porque se trata de funciones ya cristalizadas, que en su origen respondieron también, a un problema social específico, pero que con el correr del tiempo se mantuvieron, aún cuando el problema que las originó se hubiese superado. Así, por ejemplo, es indudable que en la mayoría de los países latinoamericanos se crearon políticas educacionales para responder al problema de la necesidad de creación de una identidad nacional y lograr la integración de poblaciones inmigrantes que, en muchos casos, no hablaban siquiera el idioma del país, o para superar el problema analfabetismo. Es indudable que, en muchos casos se logró superar el problema original, pero la función educativa asumida en aquel momento del pasado por el Estado no le fue disputada por otros agentes (o sólo por algunos sin el suficiente peso político para qui társela), y en la conciencia social permaneció la idea de que realmente corresponde al aparato público proporcionar educación a la población.

El Estado, entonces, a través de las políticas sociales pretende atender necesidades y ello lo efectúa por vías no necesariamente excluyentes como son la provisión directa de satisfactores (bienes y servicios), o la generación de medios destinados al logro de dichos satisfactores por los beneficiarios, a través del mercado. La primera vía da lugar a las políticas sectoriales, mientras que la segunda produce políticas de naturaleza global co

mo las típicas de generación de empleo, distribución del ingreso, etc.

Si las políticas sociales están destinadas a satisfacer necesidades, debe recordarse que ellas han sido ordenadas jerárquicamente, suponiéndose que no cabe satisfacer una necesidad de orden superior mientras no se haya atendido la de orden inferior por lo menos en alguna medida (Maslow). Así, habría un rango de necesidades, en uno de cuyos extremos estarían las más básicas (alimentación, seguridad, salud, etc.) mientras que en el otro puede colocarse la autorrealización derivada de gratificaciones en el trabajo, etc. Eventualmente puede combinarse la satisfacción de las necesidades más primarias con otras de orden superior en programas y proyectos que han sido diseñados con un estilo participativo, en el que es posible generar un proceso de retroalimentación dinámica en los mecanismos de satisfacción de necesidades básicas, generando la posibilidad de que, al mismo tiempo, se alcancen otros objetivos menos inmediatos.

Esta variedad de las necesidades humanas permite analizar a cuáles de ellas está atendiendo el Estado con su política social.

2. Los destinatarios de las políticas sociales.

Resulta importante para analizar a las políticas sociales saber quienes se benefician de la acción del Estado a través de ellas. Hay, obviamente, diferencias entre lo declarado y la realidad que son difíciles de captar sin un estudio pormenorizado de a quiénes llega el beneficio del gasto.

Los individuos que supuestamente reciben atención de la política social son los que forman parte de diferentes grupos etarios (infancia, juventud, tercera edad) o sexuales (la mujer), los que presentan algún tipo de carencia o vulnerabilidad (discapacitados, analfabetos, desnutridos, etc.).

Asimismo, también son poblaciones-objetivo carenciadas, como sucede con los habitantes de poblaciones marginales (villeros, sin techo, favelados, etc.), o que se encuentran en situacio

nes de extrema pobreza.

Pueden aparecer también como grupo focal ciertas organizaciones, que reciben atención por su carácter comunitario u ocupacional y por presentar carencias específicas o por demandar la atención estatal para solucionar ciertas necesidades sentidas.

A diferencia de la clasificación de necesidades presentadas en el párrafo anterior, -que puede ser por lo menos exhaustiva, aunque tal vez no excluyente-, la de destinatarios de la política social no tiene esas características. Y ello porque se ha considerado un listado tentativo de categorías relevantes en primera instancia. Pero puede suceder que, en la práctica, sean otros los beneficiarios. Como resultado de este análisis es posible demostrar que en muchos casos los beneficiarios de la política social no son los que aparecían en las declaraciones sino otros que distan de ser pobres y que muchas veces pertenecen a los sectores más favorecidos de la sociedad.

3. La matriz de los gastos sociales.

Si se consideran conjuntamente las dos dimensiones presentadas anteriormente (necesidades y destinatarios) puede constituirse una matriz que permite estudiar la distribución del gasto público en políticas sociales.

En las filas se incluyen los destinatarios de las políticas sociales (individuos, familias, organizaciones) y en las columnas las necesidades atendidas por aquéllas, clasificadas en función de que sean coyunturales o tradicionales, de su carácter global o sectorial y según provean directamente los satisfactores o pretendan proporcionar medios a través de los cuales los beneficiarios pueden alcanzar los satisfactores.

Esta matriz puede verse en el gráfico 1, de la página siguiente. En cada una de sus celdas aparecen programas y proyectos en los que se plasma la política social (ejemplificados con eventuales contenidos), a los que se han asignado recursos tanto financieros como humanos, traducibles en unidades monetarias. Utilizando este procedimiento es posible, a través del análisis de las columnas, determi

GRAFICO 1

NECESIDADES POBLACIONES- OBJETIVO	S A T I S F A C T O R E S				MEDIOS PARA LOGRAR SATISFACTORES	
	FISIOLOGICOS	SALUD	VIVIENDA	EDUCACION	EMPLEO	INGRESO
INDIVIDUOS	Comedores Escolares	Tratamiento y prevención drogadicción			Programa de empleo para discapacitados.	Subsidio a la desocupación.
FAMILIAS	PAN Atención materno- infantil.					
ORGANIZACIONES			Programa de viviendas para inundados.			

(*) Σ de los gastos en programas y proyectos (recursos financieros y humanos valorados en unidades monetarias), para atender las necesidades fisiológicas de las distintas poblaciones-objetivo.

ARGENTINA

(**) Σ de los gastos en los distintos programas y proyectos (globales-sectoriales, tradicionales-de-cuentara, satisfactores directos o medios para lograr satisfactores) por niveles de ingreso y tipo específico de necesidad atendida, para la población-objetivo constituida por individuos.

Algunas celdas se encuentran llenadas, a título de ejemplo, con Programas que se están implementando en Argentina, a través del Ministerio de Salud y Acción Social de la República Argentina.

nar la importancia sectorial de las políticas y el tipo de necesidades que son satisfechas a través de las mismas, así como la prioridad asignada a las acciones de coyuntura y a las políticas tradicionales, etc.

A través del análisis de las filas puede establecerse el orden de jerarquía asignado a la atención de distintas poblaciones-objetivo.

La matriz presentada es una simplificación para mostrar el tipo de análisis que se ha planteado. Obviamente, requeriría mayor refinamiento y desagregación tanto de los programas en cada política, como de las características de las poblaciones-objetivo seleccionadas. Así, el gasto en salud puede ser dedicado a muy diversos objetivos que van desde la adquisición de sofisticada tecnología para atacar el cáncer y las enfermedades del corazón hasta el establecimiento de programas de atención primaria de salud. Unos y otros benefician evidentemente a diferentes sectores de la población.

Con la matriz, si se conociera adecuadamente la distribución del ingreso, también podría apreciarse la relación que mantiene la distribución del gasto social con la distribución del ingreso global en la sociedad, dónde se concentran uno y otro y si, realmente, la política social produce algún impacto redistributivo o se limita a mantener la distribución tal como se encontraba antes de su aplicación o si, incluso, genera un efecto regresivo.

Finalmente, la matriz permitiría analizar las estrategias explícitas o implícitas que sigue el Estado a través de las políticas sociales, apreciando la composición social de la clientela de los programas, por cuanto tiene significados totalmente diferentes que se atiendan necesidades básicas de la población, o necesidades menos centrales de grupos organizados y con capacidad de reivindicación y defensa de sus intereses.

Cuando se trata de la primera situación (individuos aislados, necesidades básicas) los grados de libertad con que opera el

formativo, que proviene de su vinculación empíricamente verificada a la conceptualización de un proceso social.

La selección de indicadores, al ser un referente empírico de un concepto generalizante y abstracto sugiere que "está siempre atado a presupuestos de interpretación de la realidad, lo que permite decir que todo indicador inevitablemente esconde aspectos ideológicos. En los datos del IBGE está el Brasil según lo que destaca la institución que genera las estadísticas; en los datos de la DIEESE está el Brasil proyectado por los ojos sindicales; en los datos del IPEA está el Brasil visto por el tecnócrata", y esto, en fin, porque "el indicador sólo indica lo que el marco teórico le permite indicar" (Demo). Como agrega el mismo autor, "A nivel simplemente instrumental, el indicador sólo crea problemas técnicos y estadísticos. Pero esta visión puramente descriptiva no es inocente, esconde compromisos explicativos, incluso porque en la intención que se dice apenas descriptiva hay por lo menos el compromiso con la superficialidad. La definición operacional que realiza el indicador no es diferente de la conceptual: son dos momentos del mismo proceso de conocimiento de la realidad. Todo dato revela y encubre la realidad, así como toda teoría explica y mitifica" (Demo).

Habría entonces necesidad de cumplir con el prerrequisito fundamental de poseer modelos macrosociológicos de los procesos y de las instituciones, que deberían -en opinión de Land- ser menos generales que los proporcionados por el paradigma estructural-funcionalista, por cuanto éste -a su entender- no entregaría los relacionamientos causales entre sus diferentes partes y variables.

Empero, es altamente probable, como también se ha indicado, que la teoría sociológica y las ciencias sociales en general, con excepción de la economía, no se encuentren lo suficientemente maduras para proporcionar este encuadre necesario para la elaboración de indicadores sociales.

Si es cierto que hay ausencia de una teoría social, vale decir de un conjunto de proposiciones que establezca relaciones entre variables, no cabe duda que se dificulta la elaboración de indicadores sociales. Ello ha conducido a que se recurra a teorías de alcance medio o a que, dada la imposibilidad de un acuerdo generalizado, cada institución o investigador genere o utilice aquéllos que acomodan a su planteo o necesidad.

2. Selección y ponderación de los indicadores.

La selección de indicadores y su conducción deben realizarse de acuerdo a criterios teóricos y prácticos, como los siguientes:

a) Disponibilidad de los datos. Sólo es posible construir un indicador si se cuenta con la información suficiente. Se acostumbra a poner énfasis, como se dijo, en la "ausencia de información estadística", que sería especialmente grave en los países subdesarrollados y en los aspectos vinculados al desarrollo social. Falta consenso sobre qué es lo que se debe recopilar. Pero ello no significa que se carezca de fuentes de datos que pudieran utilizarse. Las hay, aunque estén inexploradas, y ellas podrían ser útiles a la política social.

b) Calidad de los datos. Si bien hay más fuentes de datos de lo que habitualmente se cree, es necesario tener en cuenta que pueden existir dificultades serias en lo referente a su calidad, por lo cual se requiere esmero y método en la recolección y hacerla en forma consistente, completa y confiable.

c) Comparabilidad. Se exige tener una definición adecuada del indicador y que ella sea utilizada en los diferentes ámbitos donde se recoja información.

d) Validez. Debe medir lo que se supone que mide tanto estadística como conceptualmente. "El riesgo es el uso indiscriminado de ciertos indicadores supuestamente relacionados con algunas dimensiones sociales importantes. Así, el número de médicos

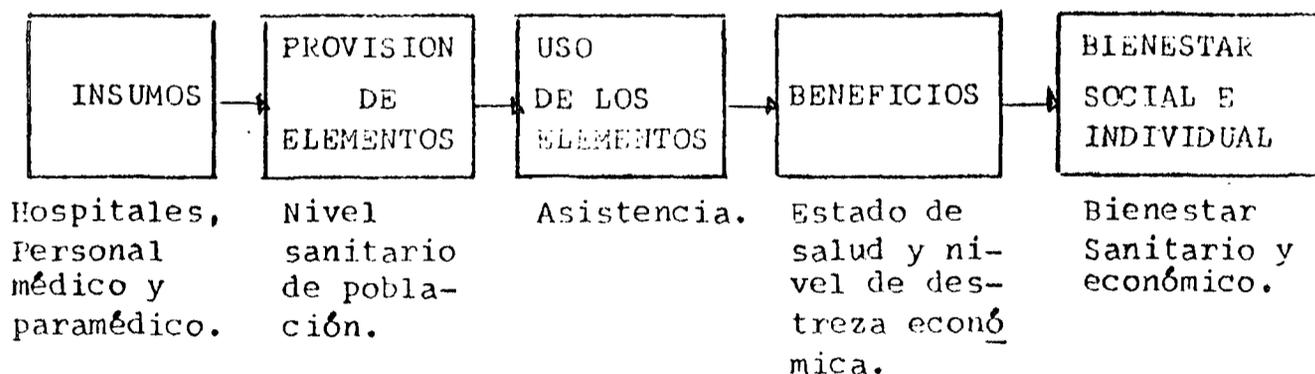
o enfermeras o camas de hospital se considera -usualmente- un indicador del estado de salud de la población, aún cuando diferentes estudios han demostrado que no existe tal relación.

e) Poder de discriminación. El indicador tiene que distinguir entre las diferentes unidades que se consideran y jerarquizar.

f) Significado conceptual. Siendo válido, el indicador debe mostrar un aspecto significativo conceptualmente y no meramente incidental (McGranaham et. al).

Si se destacan varias etapas del proceso de planificación socioeconómica (como sucede en el gráfico 2 debido a Kendall), y ejemplificándolo con el caso de la salud, el indicador debería medir el resultado del sistema, es decir, los beneficios y el bienestar social e individual que ha producido. Sin embargo, la falta de información estadística apropiada muchas veces impide evaluar el resultado, siendo necesario medir los insumos y extrapolarlo para conocer los resultados posibles. El inconveniente de tal medición es que el indicador no ha sido creado, para medir la satisfacción de la necesidad en sí.

GRAFICO 2



3. Tipo de indicadores de desarrollo.

Entre las diversas clasificaciones que se han elaborado, conviene recordar la que diferencia entre indicadores que reflejan el flujo de bienestar y los que muestran el estado de bienestar. La población tiene una serie de necesidades recurrentes que son satisfechas por un flujo = bienes y servicios obtenidos medidos a una cierta cantidad de unidades por período de tiempo. Como es natural este flujo debe ser medido por unidad de tiempo.

En cambio, cuando se pregunta por cuánto ha recibido una población de aquello que necesita, la respuesta hace referencia a un estado, en determinado momento. La contrapartida económica es el concepto de riqueza, considerado como un stock.

Esta distinción muestra que no pueden combinarse variables de flujo y de stock en la elaboración, por ejemplo, de índices de bienestar. Como es lógico, también, destaca que si se pretende elevar el estado de bienestar se requiere previamente aumentar los flujos (Drewnowski).

El bienestar, asimismo, exige ser medido en términos reales, no siendo adecuado recurrir a conceptos monetarios, ya que aquél consiste en la satisfacción de necesidades, que pueden aparecer distorsionadas si se expresan en términos monetarios.

4. Los sistemas de indicadores para la toma de decisiones en política social.

Ya se ha mencionado que existen, en la mayoría de los países, abundantes fuentes de información estadística pertinente para la toma de decisiones sociales que no son utilizadas. Así, por ejemplo, los ministerios de educación recopilan información sobre diferentes aspectos de su actividad, como las características de los locales escolares, la distribución de alumnos en ellos, la permanencia de los alumnos en las aulas, la deserción, los profesores disponibles y sus capacidades, etc. Incluso cada

maestro debe presentar un informe anual resumiendo su actuación y las características de su curso. Esos informes, en la mayoría de los casos, no se procesan o sólo si son parcialmente. Lo mismo sucede con información disponible en otros ministerios. Esos datos son acumulados por separado, cuando tal tarea se cumple. No existen bancos de datos donde toda esa información se centralice y codifique de manera desagregada desde el nivel de las menores reparticiones administrativas. Ergo, no tienen utilidad como instrumento de apoyo en la toma de decisiones, siendo incluso difícil conocer si las políticas sociales están cumpliendo las normas aceptadas por los mismos ministerios (cantidad de alumnos por aula-profesor; población atendida por puesto de salud, etc.) y tampoco saber dónde corresponde una ampliación o un traslado de los recursos humanos y materiales que se están desaprovechando. Asimismo, dado que la información no se acumula a partir de unidades administrativas uniformes concentrando en ellas toda la información de los diferentes sectores, resulta imposible analizar impactos intersectoriales y aumentar la eficiencia del sistema público mediante la combinación de recursos de diferentes Ministerios o instituciones.

Cabe por tanto postular la elaboración de un sistema que tenga "por objeto constituir un auxiliar útil en la proposición de localizaciones adecuadas y prioritarias para la infraestructura social y ser un instrumento de integración de la información utilizada por las diversas instituciones que conforman el sector social... para el control, la evaluación y la programación de sus acciones" (Neuhauser).

Para ello hay que recordar que la adecuación de la infraestructura social exige tener en cuenta su capacidad, esto es, la relación existente entre ciertas unidades de infraestructura y su población-objetivo y su ubicación, determinando perímetros y áreas de acuerdo a rangos de movilidad por tipos de atención, asegurando una demanda mínima constante sobre las respectivas unidades de servicio.

Para mantener esa adecuación se requiere una especie de inventario actualizado y localizado respecto a la población, a sus principales características demográficas, a sus demandas potenciales de atención por parte del sector social y a sus servicios sociales básicos, lo que exige indicadores comparativos de control, que constituirían una base para tomar decisiones y asignar prioridades respecto a la dotación de los servicios de apoyo a la población.

Ello puede lograrse -gracias a los adelantos de la informática- en un centro de datos que contenga la información básica recogida por diferentes instituciones, totalmente desagregada a partir de la unidad administrativa mínima, indicando las reparticiones administrativas superiores a que pertenece dicha unidad. Esta información podría alimentar modelos de experimentación numérica que permitirían tener una panorámica de lo que está sucediendo con la población, cómo se distribuye ésta, qué tipo de atención recibe de parte de los servicios sociales, etc. Facilitaría además la toma de decisiones para ajustar la distribución de los servicios a las normas vigentes o modificar éstas y, además, a través de una compartimentación de familias de indicadores sería posible testar la adecuación de modelos teóricos de desarrollo que estén subyacentes al tipo de política que se encuentra en proceso de implementación.

EL ANALISIS COSTO-EFECTIVIDAD

En el análisis económico, la metodología de evaluación costo-beneficio permite comparar los proyectos y jerarquizarlos en función de un criterio cuantitativo que constituye una base objetiva de la asignación racional de recursos. Las distintas relaciones beneficio-costos, comparables en un momento en el tiempo, entregan un criterio de optimización de las inversiones: un mínimo de recursos para alcanzar un objetivo o, alternativamente, un máximo de resultados para una unidad de recursos.

El requisito esencial es que tanto costo como beneficios puedan ser expresados en unidades monetarias (Squire y Van Der Tak).

En el caso de los proyectos y programas sociales, por regla general, los beneficios no son pasibles de valoración monetaria, si bien las inversiones siempre lo son. Esto lleva a una encrucijada con las siguientes alternativas: "1) Limitación del análisis a los efectos inmediatamente económicos, valorando únicamente aquéllos que sean mensurables en términos monetarios; 2) Ensayo de transformación indirecta de efectos cualitativos en magnitudes monetarias; 3) Comprensión, descripción y valoración separadas de los efectos monetarios y no monetarios, reconociendo implícitamente el carácter multidimensional del análisis". (Musto, p. 104).

Al reemplazar el concepto de beneficio por el de efectividad se mantiene el criterio de optimización, tal como fue previamente definido, pero se pretende comparar una categoría cuantitativa en una escala interval (la de costo) con otra cuantitativa en una escala ordinal (la de efectividad).

La consideración de los costos no presenta grandes dificultades, dado que no tienen por qué ser diferentes en los proyectos sociales y económicos.

El problema, obviamente, se presenta en el análisis de la efectividad, definida en función de los objetivos del programa. Si existen sistemas diferentes para implementarlo, es posible comparar distintos niveles de logro de las metas.

Si se considera, por ejemplo, el caso de un programa de complemento nutricional a nivel nacional que tiene como población-objeto a niños que asisten a la escuela, se podría observar que en distintas jurisdicciones existen diferentes sistemas de distribución de alimentos. Así, se puede asumir que éstos sean sólo tres. El A, centralizado; el B, semi-centralizado; y el C, descentralizado. La función objetivo de este programa teórico es disminuir o eliminar la desnutrición en los niños. Cada sistema implica distintas modalidades de programación, administración, ejecución y control, asociados con diversas estructuras de costos directos e indirectos. Puede plantearse como "fin intermedio" minimizar los costos por calorías o proteína entregados a cada beneficiario. De esa manera es posible construir la siguiente Matriz de Costos, que puede verse en el Gráfico 3.

GRAFICO 3

COSTOS / SISTEMAS	PROGRAMA- CION.	ADMINISTRA- CION.	EJECU- CION.	TOTAL COSTOS INDIRECTOS. TOS.(1)	TOTAL COSTOS INDIRECTOS. (2)	TOTAL COSTOS 1+2 = 3	COSTO CALORIA. PROTEINA/ NIÑO.
A								
B								
C								

Las unidades son todas monetarias y el resultado permite escoger el sistema más eficiente, que será el que entrega las calorías y proteínas al menor costo per cápita. Obsérvese que el análisis de los costos no se deriva de la simple observación de cuál es el sistema cuya operación produce gastos menores. Esta aproximación suele ser engañosa porque los costos reducidos pueden estar asociados a "efectividades" aún más bajas. El problema se resuelve estableciendo la relación entre los costos totales y el fin intermedio, ilustrado por la columna Costo-caloría - proteína/niño, que es también una relación costo-efectividad para el sistema.

La obtención de este resultado es de máxima importancia porque incorpora un criterio de racionalidad en la asignación de recursos y posibilita la reprogramación de las jurisdicciones que utilizan modelos menos eficientes.

Este tipo de análisis supone, como se desprende del caso presentado, que existen por lo menos dos sistemas alternativos utilizables para la consecución del fin intermedio.

Pero el objetivo del programa es disminuir la desnutrición en el grupo etario considerado y la optimización anterior constituye sólo una de las dimensiones del sistema. Puede hipotetizarse, entonces, que el impacto nutricional del programa va a diferir por clase social. Las diferencias serían el resultado de los distintos rangos de daño nutricional inicial por estrato socio-económico. Por lo tanto la selección de los beneficiarios del programa (áreas, escuelas, niños) es esencial debido a que al pasar de los estratos más bajos a los más altos en la selección de quienes reciben la asistencia alimentaria, el impacto será menor y, por consiguiente, menores las relaciones costo-efectividad.

Antes de iniciar un programa es posible analizar los costos en función de las alternativas concebibles y las experiencias realizadas en ámbitos semejantes. Las distintas dimensiones que inciden sobre la efectividad diferencial provienen de la teoría disponible. Cuando el programa ya se encuentra en ejecución es posible

combinar los resultados de la Matriz de Costos con otra que, como resultado de un análisis de impacto, considere las distintas dimensiones de la efectividad.

Así cabe construir una Matriz de Costo-Efectividad presentada en el Gráfico 4.

Hasta el momento se ha considerado el objetivo de maximizar el impacto nutricional. El programa puede tener objetivos también educacionales y/o de otro tipo. No existe problema alguno cuando éstos son complementarios y, por lo tanto, no compiten entre sí. Estas son las características de los propósitos de disminuir la repitencia, aumentando el rendimiento escolar, al tiempo que se persigue disminuir la desnutrición.

Si los objetivos son contradictorios, la autoridad política debe determinar el orden de prioridades de los mismos y el nivel de sacrificio que está dispuesta a aceptar en el logro de un objetivo secundario como aporte a la consecución de un incremento dado en otro de orden superior.

GRAFICO 4

Sistemas	COSTOS							IMPACTO				
	Progra- mación	Adminis- tración	Ejecución	Total costos directos (1)	Total costos indirec- tos (2)	Total de costos 1+2 = 3	Costo uni- dad de producto/ beneficia- rio.	Dimensiones de la efec- tividad.			
									1	2	3	
												Rango de efec- tividad.
A												
B												
C												

CRITERIOS PARA LA ASIGNACION DE RECURSOS EN LOS PROGRAMAS
SOCIALES.

Todo lo dicho está inscripto en la lógica de racionalizar el proceso de asignación de recursos que el Estado destina a los programas sociales. Se elabora una política para solucionar un problema social y ésta se expresa en programas y proyectos. Los tomadores de decisiones diseñan la política y determinan los fines de los programas que operacionalmente la traducen.

La magnitud de los recursos asignados al programa, así como la población meta están en el ámbito de lo político. La eficiencia, como ya se mencionó, está en el campo de lo técnico y supone la definición previa de esos objetivos.

Un dilema clásico, no exclusivo, pero sí prioritario en la economía regional que también se presenta en el proceso de distribución de recursos de los programas sociales, es la existencia de dos criterios básicos de asignación: "eficiencia-eficacia" y "equidad". La eficiencia-eficacia, se optimizará utilizando los recursos en función del análisis, previamente realizado, de costo-efectividad.

Para un programa de alcance nacional en el que se verifican distintas relaciones costo-efectividad para las diferentes jurisdicciones del país, como consecuencia de la utilización de sistemas alternativos de implementación, los recursos debieran asignarse prioritariamente a las provincias, estados o departamentos más eficientes.

Los programas sociales tienen, por otro lado, su razón de ser en la satisfacción de las necesidades que el mercado no atiende porque éstas no se traducen en demanda efectiva. De ahí que en función del criterio de equidad, a mayor grado de urgencia o de carencialidad relativa en las necesidades para cuya atención está diseñado el programa corresponda un rango de prioridad equivalente en la asignación de los fondos disponibles. Consecuentemente, se tendría el ordenamiento de las jurisdicciones en las que se divide el país.

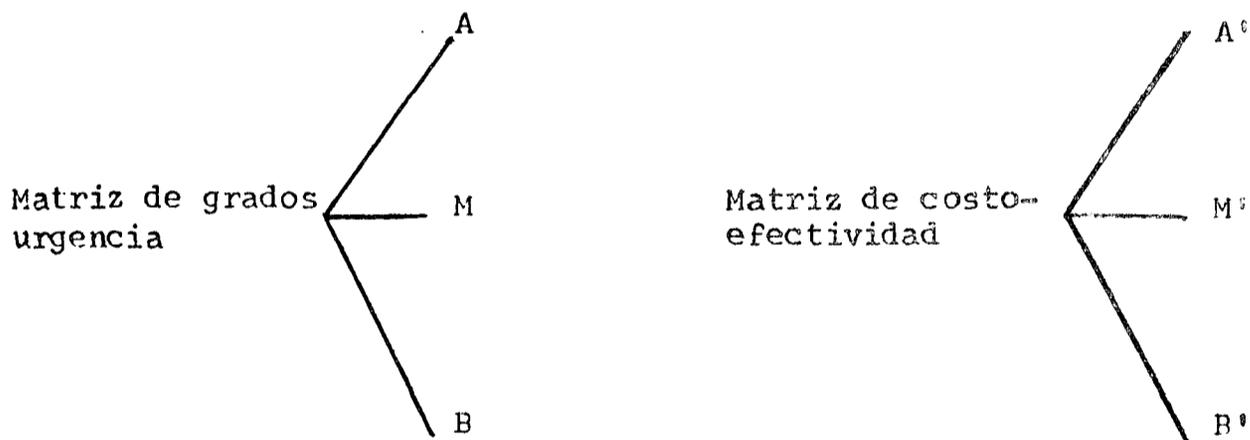
Así, por ejemplo, volviendo al programa alimentario, en fun

ción del criterio de equidad se podrían distribuir los recursos entre las jurisdicciones utilizando los resultados de la matriz de "Grados de urgencia" que se presenta en el Gráfico 5.

Si se añade el dato de la población-meta por jurisdicción, se obtiene una forma sencilla de distribución del presupuesto.

El problema se presenta porque este ordenamiento no necesariamente coincide con el que resulta de la matriz de costo-efectividad.

Simplificando, puede suponerse que en ambos casos se obtiene una categorización de Alto (A - A'), Medio (M - M') y Bajo (B - B'), con lo que se tendrían respectivamente



Hay un solo caso en que la optimización es evidente.

El A - A' que combina, en una jurisdicción, un alto grado de urgencia con otro equivalente de eficacia. Las otras situaciones no son comparables entre sí y exigen una decisión política. Lo que incorpora el análisis de eficiencia es el costo económico de esta decisión. Alternativamente, el costo de oportunidad que resulta de la aplicación del criterio de equidad (en tanto la magnitud de los fondos sea un parámetro inamovible) se traduce en una magnitud de beneficiarios potenciales sin atención, equivalente a la ineficiencia del sistema utilizado.

Por último, vale la pena recalcar este análisis de la posibilidad de incrementar la efectividad de las jurisdicciones más ineficientes que son también las más carenciadas

GRAFICO 5

Indicadores Jurisdicciones	Nutricionales (*)		Puntaje	Rango
	Tasa de mortalidad por desnutrición y causas asociadas.	Tasa de morbilidad por desnutrición y causas asociadas		
1				
2				
.				
.				
.				
n				

(*) Es obvio que, si contamos con un estudio de prevalencia de desnutrición, éste es el indicador por excelencia, debiendo, por lo tanto, reemplazar a los indicadores nutricionales que utilizamos en el ejemplo.

BIBLIOGRAFIA

- ALKIN, M. C. Using Evaluations. Does Evaluation Make a Difference?
- DAILLAK, R. Library of Social Research. Sage Publications,
WHITE, P. Beverly Hills-London. Vol. 76.
- BANNER, D. K. The Politics of Social Program
DOCTORS, S. I. Evaluation.
GORDON, A. C. Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass.
- BERK, R. A. "Doing good or worse: Evaluation reserch
ROSSI, P. politically reexamined"
Evaluation Studies Review Annual - M.Guttentag
y S.Saar, editores.- Sage Publications, Beverly
Hills-London. Vol. 2, 1977, pp. 77-90
- BRICKELL, H. M. "The Influence of External Political Factors on
the Role and Methodology of Evaluaciones", in
Evaluation Studies Review Annual, - T.Cook, edi-
tor - Sage Publications, Beverly Hills - Lon-
don - Vol. 3, 1978, pp. 9498.
- CARLEY M.J. "Social Theory and Models in Social Indicators
Researchs, in International Journal of Social
Economics, Vol.6, N° 1.
- CHATEAU, J. Proposición de criterios para la evaluación de
proyectos de acción social.FLACSO, Santiago,
Chile, 1981.
- COHEN, D. K. y "Social Science and Social Policy: Schools and
WEISS, Janet A. Race", in
Evaluation Studies Review Annuaal, T.Cook, edi-
tor.- Sage Publications, Beverly Hills -London-
Vol. 3, 1978, pp. 42-49

- COHEN, E. "Problemas sociales, políticas sociales y planificación social", y Revista Interamericana de Planificación
Vol. N° , pp. 1984.
- COHEN, E. y VINOCUR, P. "El problema de la evaluación de los programas sociales. El caso de un Programa alimentario-nutricional en Argentina", in Revista Interamericana de Planificación
Vol. N° , pp. 1985
- DELBECK, A. L. y GILL, S.L. "Political Decision-Making and Program Movement", in Translating Evaluation into Policy - R.F. Rich, editor, Sage Research - Beverly Hills-London - Vol. 3, Progress Series in Evaluation, pp. 23-43.
- DEMO, P. "Usos e limitações dos indicadores conjunturais Visão Social". Brasília, memo, s/f.
- DREWNOWSKY, J. On Measuring and Planning The Quality of Life, Paris Mouton, 1974.
- EQUIPOS CONSULTORES Una perspectiva para la evaluación y formulación de proyectos sociales Montevideo, 1981.
- FITZ-GIBBONS, C. T. How to Design a Program Evaluation.
MORRIS, L. L. Sage Research Progress Series in Evaluation,
- FRANCO, R. Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo. ILPES- Santiago, 1971.
- FRANCO, R. "Hacia la construcción de sistemas nacionales de indicadores sociales" in R. Franco, editor, Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNIVEF, Santiago, 1981, pp. 261 - 282.
- LLONA, A.
- FREEMAN, H. E. "The Present Status of Evaluation Research", in S. Saar, editores, M. Guttentag - Evaluation Studies Review Annual, - Sage Publications, Beverly Hills - London, Vol. 2, 1977, pp.52-61
- GREENBERG, B.G. "Evaluation of Social Programs", in F.G. Caro, editor, Sage Foundation, Beverly Hills-London, pp. 137-157.

- GUTTENTAG, M. "Evaluation and Society", in S. Saar, editor res, M. Guttentag - Evaluation Studies Review Annual, - Sage Publications, Beverly Hills - London, Vol. 2, 1977, pp.52-61
- JOHNSON, R. W. "Research Objectives for Policy Analysys" in K.M. Dolbeare, editor - Public Policy Evaluation, Vol. II Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, Beverly Hills-London, pp. 75-91.
- KENDALL, W.L. Indicator of Social Development. ECAFE, E/CN11/ASTAT/Conqu.11/L,13,1972.
- KIRESUK, T.J. y LUND, S.H. "Program Evaluation and Utilization Analysis", in R. Perloff, editor, Evaluaton Interventions Pros and Cons, Sage Research Series in Evaluation Vol. 2, Beverly Hills-London p.71/99
- LAND, K.C. "On the Definition of Social Indicators", The American Sociologist, Vol.6, 1971 p.322/5
- LAND, K.C. "Comment définir les indicateurs sociaux", Revue Francaise de Sociologie, Vol.XII, N° 4, p.569/78
- LYNN, L.E. Jr. "Policy relevant Social Research: What Does it Look Like?" , in M.Guttentag y S.Saar, editores, Evaluation Studies Review Annual, Sage Publications, Beverly Hills-London. Vol. 2, 1977, pp. 63-75.
- MC GRANAHAM. Methodological Problems in Selection and Analysis of Socioeconomic Development Indicators. UNRISD, Ginebra, agosto 1978.
- MC.GRANAHAM, D. PIZARRO, E. y RICHARD, C MUSTO, S. Análisis de eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo. Tecnos, Madrid, 1975.
- NEUHAUSER, E Un instrumento de programación operativa para la distribución espacial de la población, de la actividad que la sustenta y de su infraestructura de apoyo. AGNPE/DDRU, PNUD/DTCD/GUA/76/001, Guatemala, 1979.
- PERLOFF, R. "Evaluator Intervention, The Case For and Against", in R. Perloff, editor, Evaluator Intervention Pros and Cons, Sage Research Series in Evaluation, Vol. 2, Beverly Hills-London, ppp. 103-117.
- REIN, H. y WHITE, S. H. "Can Policy Research Help Policy?" T.Cook, editor, Evaluation Studies Review Annual, Sage Publications, Beverly Hills - London, Vol.3, 1978, pp. 24-41

- QUAY, H. C. "The Three Faces of Evaluation. What Can Be Expected to Work", in L. Schrest, editor, Evaluation Studies Review Annual, Sage Publications, Beverly Hills-London, Vol. 4, 1979, pp. 96-109.
- ROSSI, P. H. "Issues in the Evaluation of Human Services Delivery", L. Sechrest, editor, Evaluation Studies Review Annual, Sage Publications, Beverly Hills-London, Vol. 4, 1979, pp. 69-95.
- ROSSI, P. H.,
FREEMAN, H. E.
WRIGHT, S. R. Evaluation. A Systematic Approach - Sage Publications, Beverly Hills-London, 1979 .
- SAHA, D. "Methods for Evaluation the Nutritional Impact of Food Aid Projects: Lessons from the Past Experience", in Food and Nutrition Bulletin, Vol. 6, N° 3, pp. 1-16.
- SQUIRE, L y
VAN DER TAK, H. Análisis económico de proyectos - Banco Mundial, Tecnos, Madrid, 1980.
- WEISS, C. H. "The Policization of Evaluation Research" Journal of Social Issues, Vol. 26, N° 4, 1970, pp. 57-68.
- WEISS, R. S. y
REIN, M. "The Evaluation of Broad Aim Programs: Experimental Design, Its Difficulties, and an Alternative", Administrative Science Quarterly, Vol. 15, 1970, pp. 97-109.
- WILDAVSKY, A. "The Self-Evaluating Organization", T. Cook, editor, Sage Publications, Beverly Hills-London, Vol. 3, 1978, pp. 82-93.

