

Capítulo XII

Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social

*Rodrigo Martínez*¹

Introducción

Para llevar a cabo una gestión adecuada y transparente de las políticas y programas de protección social se requiere del conocimiento cabal de sus avances, logros y limitaciones. Cuando no se dispone de esta información resulta imposible verificar si se están logrando los objetivos de mitigar la pobreza y la vulnerabilidad, así como garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de manera efectiva y eficiente. Dada la importancia del tema, este capítulo se concentra en la discusión y entrega de ejemplos sobre el monitoreo y la evaluación como instrumentos de apoyo a la gestión en materia de protección social.

La noción de evaluación tiene distintas acepciones, dependiendo de quien la utilice y del contexto en que se use. En el ámbito de la gestión social, la trayectoria de la evaluación se remonta a fines de la década de 1970 e inicios de los años ochenta, al alero del debate sobre el mejoramiento de la racionalidad en la toma de decisiones en los programas y proyectos sociales. Inicialmente, el enfoque utilizado intentó seguir los procedimientos y metodologías propios de los proyectos de inversión productiva, ajustando

¹ Rodrigo Martínez es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

sus parámetros a la esfera social. Sin embargo, la función de evaluación social se ejercía desde antes, al alero de la investigación social aplicada. Se podría decir que es consustancial al desarrollo de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. En la actualidad, ambas tradiciones han confluído para componer en conjunto un ámbito de desarrollo analítico y de gestión de las políticas sociales, donde se observan avances que se orientan tanto a la toma de decisiones *ex-ante*, como al análisis de resultados *ex-post*.

En concordancia con los desafíos que se plantean en el presente libro, en este capítulo se analiza en forma sucinta el significado de la evaluación y la especificidad de su sentido y papel en la protección social. Además, se busca orientar respecto de cuándo y cómo es necesario implementar evaluaciones y las diferencias y complementariedades entre los tipos de evaluación existentes. El examen se desarrolla desde una perspectiva micro, al nivel de programas y proyectos específicos, hasta una visión macro, con el fin de abarcar el conjunto de aspectos que implica una política de protección social, y a la vez se procura ofrecer instrumentos y técnicas que permitan conocer sus resultados y tomar decisiones.

A. La función de la evaluación en la gestión de la protección social

La evaluación permite tomar decisiones a través de la comparación de distintas alternativas. Tanto en la vida cotidiana como en los proyectos, programas y políticas, sociales o productivos y públicos o privados, se requiere de una evaluación para decidir cursos de acción (Cohen y Martínez, 2004). Su objetivo es, precisamente, aportar a la toma de decisiones, y disminuir la probabilidad de error y la incertidumbre, para maximizar sus impactos y minimizar sus costos en el logro de los fines perseguidos. Así, la evaluación está presente en todas las etapas que conlleva la gestión social, desde la priorización de los temas que esta debe trabajar en el marco de una política de protección social y la formulación de propuestas de planes, programas o proyectos, hasta el análisis de logro de resultados.

De forma complementaria, la evaluación desempeña un papel fundamental en cuanto a brindar legitimidad técnica a una política de protección social. Por un lado, como se menciona en el capítulo X de este libro, si el desarrollo de sistemas integrales de protección social se traduce en la concreción de pactos o acuerdos de amplio espectro entre distintos actores políticos, técnicos, académicos y de la comunidad, la evaluación aparece como una herramienta clave para proporcionar sustento a los argumentos sobre los posibles logros e implicancias sociales y financieras de su implementación. Por otro, la función de evaluación propicia la transparencia y fortalece la institucionalidad, lo que facilita el control social y la información pública sobre

los logros y fracasos de la gestión de las instituciones públicas involucradas, conforme a un enfoque de derechos (véase el capítulo IX).

Analíticamente, se distingue la evaluación (de impactos) del monitoreo. Ambos son necesarios en igual medida, pero tienen su especificidad respecto a los objetivos que se procuran analizar en el proceso de la gestión social. La evaluación sirve de marco de referencia para la formulación y permite estimar o medir los efectos e impactos² en la población objetivo, así como sus relaciones con los costos. El monitoreo (o evaluación de procesos) se enfoca en la gestión interna y consiste en un examen continuo o periódico, que se efectúa durante el desarrollo de los procesos, tanto en las etapas de inversión como de operación, para analizar la productividad, calidad, tiempos y costos de producción y distribución (Cohen y Martínez, 2004). Ambos componentes son complementarios y no es posible obtener conclusiones adecuadas de una evaluación de impactos si esta no se analiza al tenor de los indicadores que surgen del monitoreo. Por esta razón es conveniente contar con un sistema de información para la gestión, que combine ambos componentes y sirva tanto para la toma de decisiones como para la generación de conocimientos.

Según el momento que se realiza, se pueden distinguir dos tipos de evaluación: i) *ex-ante*, que se practica junto con la formulación de un programa o política (previamente a la inversión y la operación) y permite estimar tanto los costos como los impactos (o beneficios) y así adoptar la decisión (cualitativa) de aplicar o no el proyecto, y ii) *ex-post*, que se lleva a cabo durante la operación o una vez finalizado un proyecto. La evaluación *ex-post* busca aportar a la decisión de dos aspectos: en primer lugar, si se debe continuar o no con el proyecto o programa evaluado —cuando se lleva a cabo durante la operación—, o establecer la conveniencia de emprender otras iniciativas similares —cuando se practica después que éste ha terminado; en segundo término, permite resolver si es necesario o no reprogramar, sea para maximizar la probabilidad de alcanzar impactos (evaluación), o para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión (monitoreo) (Cohen y Martínez, 2004).

Tradicionalmente, la evaluación se ha desarrollado a nivel de proyectos o programas. Para ello, hay distintos tipos de metodologías y procedimientos, tanto *ex-ante* como *ex-post*. Las metodologías más comunes de análisis *ex-ante* son de: costo-beneficio (para evaluar el impacto económico); costo-mínimo (para seleccionar por eficiencia en la producción); costo-impacto (para

² Los efectos se pueden definir como impactos intermedios, puesto que se persigue que a través de la implementación de ciertas acciones propiciadas por un proyecto, programa o política, pero que están fuera de su alcance (en la conducta de las personas), se logre el impacto final buscado (Cohen y Martínez, 2004; Cecchini, 2005). Un ejemplo de lo anterior son las transferencias monetarias, vouchers y becas para facilitar el acceso a bienes y servicios sociales de salud, alimentos o educación. Que las familias beneficiarias asistan a dichos servicios y puedan realizar las actividades ahí solicitadas son efectos, mientras que los cambios en su condición de salud, nutricional o educacional constituyen impactos.

seleccionar la alternativa mejor en la relación entre costos y efectividad en el logro de objetivos), y multicriterio (para jerarquizar proyectos con distintos objetivos) (Cohen y Martínez, 2004).

La evaluación de impactos (*ex-post*) se ha desarrollado a partir de las metodologías de investigación social aplicada, derivadas en especial de las adaptaciones del modelo experimental clásico y los métodos de pareo, con procedimientos de muestreo y modelos bivariados y multivariados de inferencia estadística. En esta también se inscriben las evaluaciones cualitativas, en que las técnicas de observación, análisis de relatos y las historias de vida de los participantes desempeñan un papel central para la interpretación de resultados (véase la sección D de este capítulo).

El desafío actual consiste en escalar el desarrollo y uso de la evaluación en toda la política de protección social, con el propósito de analizar de forma más comprensiva los hallazgos, logros y limitaciones. Para lograrlo, los resultados de evaluaciones de programas y proyectos aparecen como datos útiles pero insuficientes.

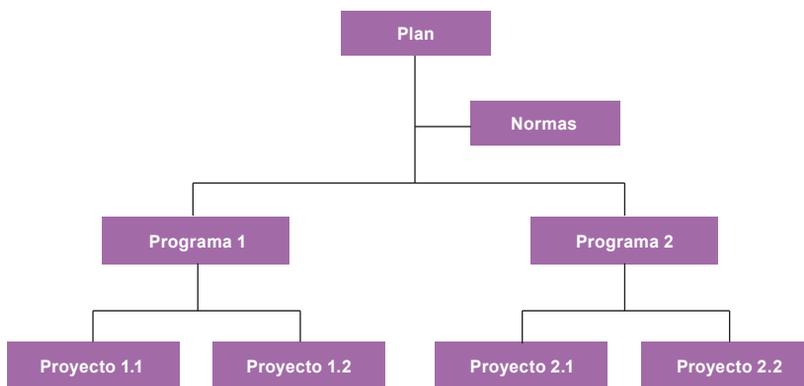
Una política social incluye todas aquellas intervenciones cuyo objetivo final es solucionar o minimizar los efectos de uno o más problemas sociales, sea una carencia o restricción para el desarrollo de las capacidades individuales, una situación de conflicto entre distintos grupos o la conculcación de derechos. Una política de protección social requiere incluir a todas aquellas intervenciones que tienen por objetivo proteger y asegurar el ingreso, identificar la demanda y garantizar el acceso a servicios sociales y de promoción, y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011). En consecuencia, es esperable que dichas intervenciones formen parte de una política con un plan explícito (donde se identifican prioridades, objetivos de impacto y estrategias de intervención)³, con normas (derechos y responsabilidades formalmente establecidas), programas (conjunto articulado de objetivos y metas, con poblaciones objetivo y/o estrategias de intervención específicas) y proyectos (unidad básica de intervención, con un presupuesto y espacio de gestión autónomo)⁴ articulados, así como objetivos claros y líneas de intervención priorizadas, pues esto permite una mejor orientación y análisis de la gestión (véase el diagrama XII.1). Sin embargo, es habitual observar programas (por ejemplo, las transferencias condicionadas —PTC—) y proyectos

³ Este es un esquema general, pero puede haber más de un plan constitutivo de la política, segmentándola por sectores, componentes u otra dimensión. Por ejemplo, en materia de protección social se suele trabajar de forma independiente lo contributivo de lo no contributivo. Sin embargo, esto no puede significar que se los conciba como políticas separadas, sino al contrario, como planes o componentes constitutivos de una misma política.

⁴ En la definición genérica de proyecto se incluyen las unidades administrativas que entregan los productos o servicios de protección social a la población, como los municipios encargados de la operación y coordinación de apoyos familiares, los centros de atención comunitaria, comedores escolares y comunitarios, entre otros.

específicos (como un comedor de una escuela o comunidad, o un centro comunitario para el cuidado de ancianos), sin que estén articulados teórica ni organizacionalmente, e incluso más, con la presencia de varios actores (públicos, privados y comunitarios), que no siempre comparten objetivos. En definitiva, la política puede ser explícita o implícita, articulada o dispersa, pero siempre, por acción u omisión, hay una política; sólo que en el último caso su aplicación y evaluación se torna más compleja y menos “racional”.

Diagrama XII.1
Componentes de la política social



Fuente: R. Martínez y A. Fernández, “Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina”, *serie Manuales*, N° 52 (LC/L.2650-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

Cabe tener presente que una política no sólo se compone de la suma de sus partes (planes, normas, programas y proyectos), sino también de su interacción y la relación que se produce entre los actores participantes. Por ejemplo, los resultados de una política de protección social no son la mera adición de transferencias, bonos, subsidios, seguros de desempleo, licencias laborales, *vouchers* de alimentación, pensiones y otros factores, que se incluyen en sus componentes (contributivo, no contributivo y regulación del mercado laboral), sino también de las sinergias y encadenamientos virtuosos que se generan entre estos (que implican aspectos como sentido de pertenencia, cohesión social, desarrollo humano, desarrollo económico, institucionalidad y otros), así como de los desgastes y costos (personales, institucionales, económicos y financieros, entre otros) que dichas articulaciones pudieran ocasionar. En consecuencia, la evaluación de sus resultados no puede remitirse a la suma de evaluaciones parciales, sino que debe incorporar una visión de conjunto, donde las sinergias y obstáculos, así como el contexto en que se producen, pueden ser determinantes para alcanzar impactos agregados mayores o menores a la mera adición.

Para elaborar una evaluación al nivel del conjunto de la política, se requiere “articular de la manera más confiable posible los datos de indicadores sociales, de procesos y de inversión (o gasto) social referidos a uno o más objetivos sociales —normalmente se recogen en los países a nivel general— con los referentes a la operación de los programas que directa o indirectamente están involucrados en ello” (Martínez y otros 2011, pág. 15).

Un elemento relevante a considerar para estudiar las variables de costo, inversión y gasto es el hecho de que estos no se inician con la implementación de una política ni terminan con ella, sino que surgen junto con los mismos problemas. Como se concluye de los estudios del Costo del Hambre, desarrollados por la CEPAL y el PMA (Martínez y Fernández, 2007 y 2009), la desnutrición infantil acarrea consecuencias epidemiológicas y educacionales, pero también productivas, las que suponen altos costos a la economía en su conjunto (equivalentes a entre el 1,7% y el 11,7% del PIB). Asimismo, las políticas sociales también tienen impactos económicos que les trascienden (Martínez y otros, 2013), como se concluye de la evaluación del programa *Bolsa Familia*, hecha por Mostafa, Monteiro y Ferreira de Souza (2010), utilizando matrices de contabilidad social (*social accounting matrix*, SAM). Su primera conclusión es que la inversión de un 1% del PIB en *Bolsa Familia* produce un crecimiento de un 1,44% del PIB (efecto multiplicador) y de un 2,25% en la renta familiar, mientras que el mismo monto destinado al pago de intereses de la deuda solo genera un incremento del 0,71% del PIB.

A partir de lo indicado, a continuación se presentan algunas consideraciones que es preciso tener en cuenta en este tipo de análisis:

- La magnitud de los recursos involucrados permite conocer las prioridades; las características de los productos posibilitan el análisis del modelo de gestión, su eficacia y eficiencia, mientras que los impactos reflejan la efectividad en el logro de los objetivos. No obstante, es la relación entre estos elementos lo que permite una evaluación comprensiva.
- Un análisis comprensivo de la política de protección social requiere contar con un modelo que refleje todos sus componentes (contributivo, no contributivo y regulación de mercado laboral), incluidas sus interacciones, sinergias y fricciones (esperadas o potenciales), así como con la identificación de externalidades (positivas y negativas), que puedan ocurrir en otros ámbitos (impactos indirectos). Si existe un plan explícito, esta labor puede ser relativamente sencilla, de lo contrario será necesario hacer una deconstrucción de la política implícita en las acciones existentes, siempre sobre la base de un marco analítico que sustente el modelo.

- Para analizar los cambios y atribuir responsabilidades en una política de protección social es fundamental conocer el papel de los distintos actores. A través de sus instituciones⁵, el Estado es el responsable de las políticas públicas de un país, pero en su aplicación pueden participar actores del sector público y privado, además de la posible presencia de programas autónomos (de organizaciones no gubernamentales y privados) que pueden potenciar o limitar los resultados agregados.
- Para evaluar al nivel de la política de protección social, se necesita:
 - Contar con estadísticas sociales comparables (agregadas y segmentadas) e información confiable sobre la gestión física y financiera de los planes, programas y proyectos ejecutados por los distintos actores. Es fundamental contar con series de tiempo sobre la base de fuentes de datos sociales confiables, así como de aquellos emanados del monitoreo de las intervenciones. Un ejemplo de estas son los censos de población, las encuestas (genéricas, disponibles en todos los países de la región, como las de hogares, empleo, demografía y salud, entre otras, o específicas en materia de protección social, como las realizadas en Chile⁶, Colombia⁷, El Salvador⁸ y Uruguay⁹) y los registros administrativos (de atenciones, coberturas y gastos y otros).
 - Sistematizar los resultados de evaluaciones de impacto de programas, analizando su coherencia interna y validez externa a la luz del marco analítico-conceptual de referencia de la política.
 - Complementar la mirada con información de costos y gastos. Esto implica, por un lado, potenciar la estimación de los costos sociales y económicos derivados de los propios problemas sociales (costo de la desprotección), para lo cual se necesitan estudios económicos complementarios. Por otro lado, supone mejorar la medición de la inversión social (en particular respecto a la seguridad y asistencia social), su exhaustividad, cobertura y uso más allá de lo contable, a fin de relacionarla con los objetivos y procesos de implementación, organizando así un

⁵ En el capítulo XI se presenta un análisis sobre las instituciones de protección social y su coordinación.

⁶ Véase [en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7185.

⁷ Véase [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-longitudinal-de-proteccion-social>.

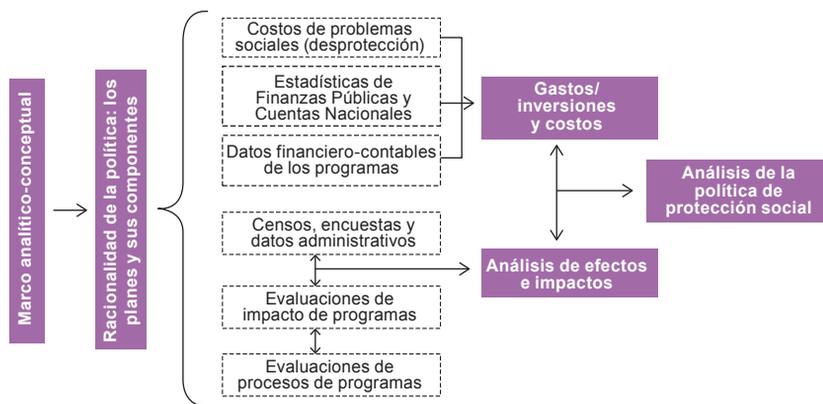
⁸ Véase [en línea] <http://es.slideshare.net/Pacses/encuesta-longitudinal-proteccion-social-2013>.

⁹ Véase [en línea] <http://www.elps.org.uy/>.

sistema de información de gestión agregado al nivel de cada política. Las cuentas nacionales y las estadísticas de finanzas públicas constituyen una fuente central para profundizar en este tipo de información, sin embargo, como se menciona en el capítulo XIII de este libro, hay mucho camino por recorrer para mejorar las estimaciones de la inversión en sectores específicos como la protección social, del tipo de las trabajadas en las cuentas satélite de la salud o la cultura.

En el diagrama XII.2 se presenta en forma resumida la estructura de un modelo de análisis como el planteado.

Diagrama XII.2
Modelo de análisis de la gestión social



Fuente: Elaboración propia, adaptado de R. Martínez y M. P. Collinao, "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3171-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

Los avances que América Latina y el Caribe ha experimentado en materia de sistemas de información ofrecen un escenario que favorece el desarrollo de modelos de evaluación al nivel de políticas como el que aquí se presenta. Entre estos avances se destacan los esquemas de presupuestos por resultados, en la actualidad utilizados en varios países de la región, las cuentas satélite del trabajo no remunerado y de la salud¹⁰, los sistemas de

¹⁰ En todos los países de América Latina se han puesto en vigor o están elaborando proyectos para aplicar encuestas de uso del tiempo y cuentas satélite del trabajo no remunerado. Algunas se han elaborado en combinación con las cuentas satélites de la salud promovidas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Para mayor información, véase el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL [en línea] <http://www.cepal.org/oig/aeconomica/> y Dorin (2011).

registro de beneficiarios¹¹ y los sistemas de información social de evaluación de programas (por ejemplo, el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y los desarrollados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México, o la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Chile), así como de seguimiento y control (por ejemplo, los tableros de control del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el Perú).

Transitar desde la evaluación de proyectos o programas al nivel de las políticas conlleva riesgos. Lo que peligras es la precisión de las estimaciones, que se intenta maximizar con las metodologías descritas en la sección C de este capítulo. No es posible controlar todas las variables y con frecuencia la estadística inferencial, basada en modelos probabilísticos, puede no ser una opción viable en este nivel. Sin embargo, existe una contrapartida positiva, que es la de permitir incorporar a los distintos componentes de dicha política y ampliar la perspectiva al contexto, lo que le brinda profundidad analítica y es útil para la toma de decisiones.

En las siguientes secciones se presentan algunos elementos de la reflexión sobre el monitoreo y la evaluación de impactos en el ámbito de las políticas de protección social.

B. El monitoreo

El monitoreo consiste en el seguimiento de los procesos de aplicación de la política pública en sus distintos niveles, lo que incluye la inversión, producción y distribución. Se concentra en el análisis de la eficacia y la eficiencia de los procesos que derivan en la generación de los bienes y servicios que se entregan a la población atendida.

De acuerdo con los planteamientos de Cohen y Martínez (2004, pág. 80), “tradicionalmente, el objetivo del monitoreo ha estado centrado en la identificación de los desvíos existentes respecto a lo programado, haciendo un análisis intraproyecto (longitudinal)”. Es decir, se trata de un trabajo enfocado en el control físico (del cumplimiento de actividades) y financiero (de ejecución de recursos), lo que supone la existencia de, al menos, un

¹¹ Los sistemas de registros de beneficiarios o participantes se fortalecieron de manera importante en América Latina y el Caribe a partir de la década de 1980 y en particular durante la década de 1990, con la implementación de los Fondos de Inversión Social (FIS). La expansión de los programas de transferencias condicionadas en la región ha redundado en un fuerte impulso a su desarrollo y tecnificación, potenciando la capacidad de selección, registro y evaluación en el ámbito de la protección social no contributiva. En la actualidad, los programas de transferencias condicionadas están presentes en todos los países. De estas experiencias se pueden destacar el *Cadastro Único de Bolsa Família* en el Brasil, el Sistema de Beneficiarios de los Programas Sociales (SISBEN) en Colombia, el Sistema de Información Población Objetivo (SIPO) de Costa Rica y la Ficha de Protección Social de Chile, entre otros.

cronograma y presupuesto claramente establecidos en el diseño. “En este contexto, la formulación, programación y monitoreo están estrechamente vinculados”, agregan los autores (Cohen y Martínez, 2004, pág. 80).

Dicha perspectiva, solo concentrada en el control de la programación, importa el riesgo que esta, si existe, no sea suficientemente confiable y, por tanto, ajustarse a esta puede no traducirse en un buen resultado. Por otro lado, presenta limitaciones para efectuar el análisis de un programa compuesto por varios proyectos y/o en que participan diversas unidades ejecutoras (como municipios, centros de cuidado y unidades de atención de participantes, entre otras), que tienen elementos comunes y especificidades. Por este motivo, “además de considerar el contraste respecto a la programación, el monitoreo también debe comparar los indicadores de resultado de cada uno (...)” y “(...) realizar un análisis entre proyectos (transversal), con el objeto de comparar los resultados de distintas unidades ejecutoras (o de proyectos) (...)”, que permita “generar un aprendizaje conjunto (para todo un programa) a partir de los éxitos y fracasos específicos (de cada proyecto)” (Cohen y Martínez, 2004, pág. 80).

Desde una perspectiva de gestión por procesos, el monitoreo puede llevarse a cabo con una lógica de entrada y salida (*input-output*), tanto al nivel de actividades y procesos, como de productos. Para esto es relevante conocer si se contó con los insumos y recursos necesarios, la manera en que estos se procesaron y las características de lo que se produjo y distribuyó. A continuación se presentan los indicadores relevantes, con ejemplos en materia de resultados al nivel de productos, de una política de protección social.

- Cantidad: de pensiones otorgadas, transferencias realizadas, becas y otros.
- Cobertura: de población pensionada, estudiantes becados y familias en condición de pobreza, entre otros.
- Eficacia: relación entre las cantidades y coberturas programadas y los resultados reales.
- Focalización: errores de inclusión (por ejemplo, pensiones sociales entregadas a adultos mayores con seguridad social) y exclusión (indigentes sin acceso a transferencias de ingreso para población en pobreza extrema), grado (proporción de “beneficiarios legítimos” de becas que sí son parte de la población objetivo), efectividad (relación de la proporción de beneficiarios legítimos de los PTC y la población objetivo en el total de la población) y eficiencia de focalización (relación entre los costos del proceso de focalización y los de la entrega de pensiones).
- Calidad: cumplimiento de estándares de valor y frecuencia de entrega de transferencias, percepción de los destinatarios sobre

estas y el proceso de entrega, y heterogeneidad y variabilidad de servicios.

- Recursos: en especie, transformados en moneda por tipo de costo, ejecución presupuestaria de los procesos y entrega de servicios.
- Duración-tiempos: de ejecución de procesos administrativos y entrega de transferencias y becas, holguras y retrasos respecto a lo programado.
- Eficiencia: recursos y tiempos destinados a cada proceso con relación a la eficacia de ejecución de lo programado y comparativo entre proyectos.

Entre las principales razones de fracaso de los planes, programas y proyectos destacan:

- Errores de diseño: deficiencias en el diagnóstico; inexistencia o mala estimación de las metas; poca claridad o deficiente organización de los procesos y/o actividades; escasa congruencia entre las actividades programadas y la estructura organizacional.
- Fallas de implementación: incumplimiento de lo programado (procesos, actividades, estructura) por parte de quienes están a cargo de la operación; fallas en calidad de recursos e insumos utilizados; deficiencias de coordinación entre actores; limitaciones de disponibilidad del financiamiento.
- Factores externos: incumplimiento de los supuestos o cambios impredecibles en el contexto, que modifican el escenario en que se lleva a cabo el proyecto.

Es necesario tener presente que el monitoreo se aplica en la operación, pero se debe preparar durante la formulación. Para que el monitoreo cumpla sus objetivos, sus actividades requieren programarse con anterioridad a la ejecución y operación, con el propósito de minimizar las dificultades prácticas y maximizar su utilidad. Lo anterior no significa que durante la operación no se puedan efectuar cambios en las actividades de monitoreo, pues como ocurre en todo sistema activo, la programación no puede ser rígida y si hay cambios en la ejecución, los instrumentos de análisis de ésta deberán adaptarse en consecuencia; lo importante es no perder las series de datos por dichos cambios y documentarlos adecuadamente.

C. La evaluación de impactos

Las funciones primarias de la protección social son asegurar un ingreso que permita solventar las necesidades básicas, brindar cobertura frente al riesgo de cambios que afecten el ingreso, y facilitar el acceso a otros servicios

sociales y de promoción, como se plantea en Cecchini y Martínez (2011). Las dos primeras funciones se asocian a objetivos de impacto tanto en el bienestar socioeconómico de la familia, como en la pobreza y desigualdad. El acceso se encuentra en un nivel intermedio, de efecto; esto es, posibilitar el acceso a otros bienes o servicios que tienen su propio objetivo de impacto, como son el nivel educacional, la salud, la productividad, entre otros. De esta forma, los impactos y efectos son fundamentales en la evaluación. Para lograr una mirada integral de la protección social, a estos indicadores se suman los del monitoreo antes enumerados y el análisis de costo-efectividad o de costo-impacto.

Como en toda política social, la protección social se puede evaluar sobre la base de tres tipos de efectos e impactos: social, económico (micro o macro) y redistributivo (Martínez y otros, 2011). El objetivo que persigue cada programa de protección social es la fuente principal de orientación sobre los efectos e impactos que se han de evaluar de manera prioritaria, lo que no limita la posibilidad de evaluar complementariamente otras dimensiones, sino que, al contrario, lo aconsejable es intentar incorporarlas para lograr una evaluación comprensiva. A continuación se presentan algunos indicadores relevantes para la evaluación de una política de protección social (y sus programas y proyectos), en cada una de las tres dimensiones.

- Social: incremento de la demanda de bienes y servicios sociales, variaciones de coberturas, mejoras en los indicadores de salud, educación, vivienda, nutrición y otros, mejoras en las condiciones laborales, acceso a instrumentos para la garantía de derechos sociales y laborales, y disminución de la incidencia de pobreza e indigencia.
- Económica: aumento de la demanda y consumo de bienes, variación de los precios (inflación a escala local y macro), incremento de la productividad, ahorro e inversión, bancarización y expansión del mercado financiero.
- Redistributiva: mejoras en materia de desigualdad de ingresos y brechas de bienestar en salud, educación, vivienda y laboral, etc.

Además de los objetivos, los fundamentos conceptuales del modelo de intervención son determinantes para orientar el análisis de resultados y así estimar las relaciones entre las acciones realizadas y los resultados observados. Para lograr esto, es clave el estudio del marco analítico y las hipótesis de intervención, la teoría del cambio en que se sustenta aquello que se evalúa. Esto debiera poder desprenderse de la formulación, sea el marco lógico u otro instrumento de sistematización. Cuando no se cuenta con una adecuada formulación, la tarea inicial supone validar con los

gestores una interpretación analítica explícita a partir de la interpretación de las acciones, con base en una teoría que sustente su validez lógica. Dicha labor tiene mayor complejidad y puede no estar exenta de errores, pero es igualmente fundamental.

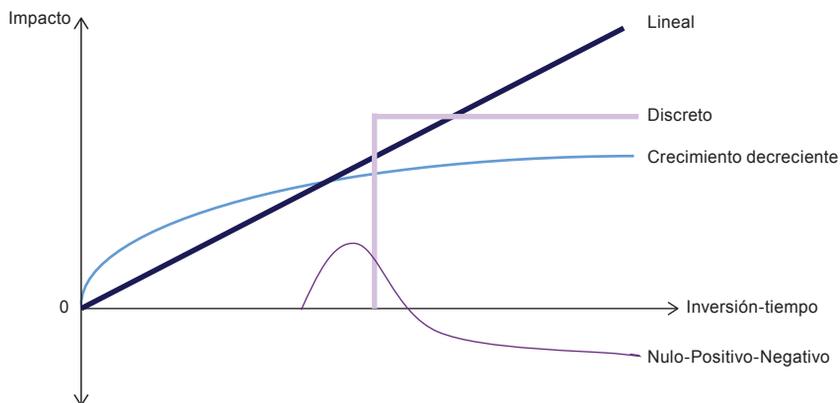
Como se ha indicado antes, la región ha progresado en materia de evaluación de impactos, con proliferación de nuevos actores en el proceso evaluativo, particularmente del ámbito académico, lo que ha supuesto un importante aporte en lo teórico y metodológico. Sin embargo, los objetivos de sus evaluaciones no siempre se ajustan a los de los programas que evalúan, centrándose más bien en la significación estadística, sin profundizar mucho en la validez externa y capacidad de logro de las metas de programa, y suelen hacer pocos análisis que incorporen las variables de monitoreo en sus conclusiones. Conocer la significación de los cambios es necesario para saber de la validez de la teoría que está detrás de la intervención y útil para el avance del conocimiento, pero no suficiente para conocer si los cambios producidos alcanzarán para cubrir las metas propuestas en los tiempos planificados.

Un elemento clave en la evaluación de impactos de cualquier programa es el diseño y tamaño de la muestra a utilizar. Su adecuada definición es fundamental para minimizar los errores de estimación, la que debe derivarse de las características del problema, el tipo de intervención y la población destinataria, así como de la meta de impacto propuesta en la formulación. Esta es una materia propia del muestreo¹² y requiere de un análisis específico para cada caso, aquí basta con indicar que la muestra ha de ser más grande en la medida que: i) la variable problema y/o de intervención sea más heterogénea; ii) la variabilidad de las variables relevantes sea mayor, y iii) el impacto esperado o probable sea menor.

Otro elemento fundamental para aumentar la confiabilidad de los resultados de una evaluación de impactos es el momento de la evaluación. Esta no es una definición trivial ni corresponde simplemente utilizar frecuencias estandarizadas (por ejemplo, siempre al término de la operación, anual, cada dos años, y otras), pues hacerlo antes o después puede conducir a conclusiones equivocadas. Para su definición es clave tener claridad sobre el tiempo que requiere alcanzar las metas de impacto y una estimación nítida sobre la forma que tiene su distribución temporal (véase el diagrama XII.3).

¹² Existe una variada literatura especializada sobre muestreo, sus características, alternativas metodológicas y utilidades. Entre esta, Cochran (1977), o Edwards Deming (1966).

Diagrama XII.3
Ejemplos de distribución temporal del impacto de una intervención



Fuente: E. Cohen y R. Martínez, "Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004, inédito [en línea] http://www.cepal.org/ddds/noticias/paginas/8/15448/manual_ddds_200408.pdf.

Las metodologías más comúnmente utilizadas en la evaluación de impacto de programas y proyectos parten del modelo experimental clásico y sus variaciones de tipo cuasi experimental y no experimental. No cabe describir aquí con detenimiento cada metodología, pero a continuación se mencionan sucintamente algunas de sus características y ejemplos de casos en que se han intentado emplear para evaluaciones en protección social.

- Diseño experimental clásico: $(Y_1^P - Y_0^P) - (Y_1^C - Y_0^C)$. Este método, de diferencia en diferencia con selección probabilística, permite estimar los impactos alcanzados entre los destinatarios (P), analizando su situación en dos tiempos (línea de base o tiempo 0 y línea de comparación o tiempo 1), y comparándola con otra similar de un grupo de control (C), que no participa en un programa o proyecto. El elemento característico, y que representa la principal restricción para su aplicación en evaluación de política social, es que las muestras de ambos grupos son seleccionadas aleatoriamente antes de ser incorporados al programa (tiempo 0).

La selección de quienes participan de uno u otro grupo es central. Para poder después analizar adecuadamente las diferencias observadas, se requiere que entre ambos grupos no existan diferencias significativas en las variables consideradas relevantes para los posibles resultados. Para esto son de utilidad los métodos inferenciales de diferencia de medias y proporciones, así como el análisis de varianza.

Estos mismos procedimientos, al igual que otras técnicas de análisis multivariado, como el de regresión, sirven para la estimación de los impactos y su significancia estadística. Sin embargo, es necesario considerar que la significancia estadística es insuficiente para valorar positivamente los impactos de un programa o proyecto; se requiere que lo logrado esté en concordancia con las metas iniciales y que se despeje el análisis de variables externas que puedan estar influyendo en los resultados.

- Diseños cuasi experimentales: Son similares al experimental clásico, con la restricción de que los grupos no son seleccionados en forma aleatoria, lo que impide hacer inferencias estadísticas de los resultados. Sin embargo, su uso aumenta la viabilidad de la evaluación puesto que hacer aleatorios todos los pasos del muestreo suele ser complejo por la propia dinámica de las intervenciones sociales, en particular si se consideran instrumentos de focalización que justamente tienden a seleccionar los participantes por características diferenciadoras definidas en los objetivos.

Mientras más variables se utilicen para la conformación de los grupos, mayor será la confiabilidad de la estimación, aunque esto no resuelve el problema de la selección inicial.

Dada esta restricción, lo correcto en estos casos es no referirse a estos grupos como de control, sino de comparación. Al respecto pueden distinguirse dos tipos de diseños cuasi experimentales:

- i) Grupo de comparación no aleatorio. En los casos en que este se compone con quienes no son participantes (“beneficiarios”) del programa evaluado, pero que son similares en indicadores relevantes, debe procurarse que en la línea de base (tiempo 0) se diferencien solo en su no participación.

Para su conformación se pueden utilizar también los métodos inferenciales, aunque sólo debe trabajarse sobre la construcción del grupo de comparación, pues el de participantes ya está predeterminado.

- ii) Pareo de casos. En estos diseños se busca que los participantes tengan un caso semejante (gemelo) en el grupo de comparación. No solo son semejantes a nivel grupal sino también individualmente.

Una técnica bastante difundida es la de *Propensity Score Matching*, que permite parear caso a caso ambos grupos poblacionales, en la línea de base, a partir de un índice multivariado con que se seleccionan casos de comparación (uno a uno) entre quienes no participan.

Debe recordarse que en estos modelos no corresponde la utilización de la inferencia estadística para resolver sobre la significación de los cambios observados, lo que dificulta la confiabilidad de las conclusiones.

- Diseños pre-experimentales: Son aquellos en que no se cuenta con información suficiente para cumplir con la doble comparación.

Cuando los programas utilizan instrumentos de focalización y buscan universalizar servicios en la población objetivo, la identificación de grupos de control o de comparación se hace difícil, si no imposible. Una alternativa es postergar *ex-ante* la participación de un grupo con el fin de hacer la evaluación, lo que conlleva serios conflictos éticos al excluirlos de manera premeditada.

Otra posibilidad es utilizar esquemas alternativos, sin crear grupos de comparación. Si bien esto resuelve la dificultad ética de la exclusión, se pierde precisión al no poder ajustar los cambios observados entre los participantes con aquellos que se registran entre los no participantes con características similares. Esta nueva restricción se puede resolver al contrastar las variaciones en los valores medios (de situación y tendencias), y en las brechas existentes entre la población objetivo atendida, con las del resto (o el conjunto) de la población.

Entre estos se incluyen los siguientes diseños:

- Solo después con grupo equivalente: Cuando no es posible contar con datos de línea de base (tiempo 0), sólo queda determinar si la población atendida tiene diferencias respecto de los no participantes, utilizando alguno de los dos modelos previos para generar el grupo de comparación (grupo equivalente o caso semejante). Tal situación no es infrecuente, al contrario, suele suceder que las intervenciones se inician sin una medición inicial y la comparación con datos externos constituye una alternativa de salida, aunque conlleva riesgos de confiabilidad en las conclusiones al no poder medir los cambios.
- Antes-después sin grupo de comparación. En este caso no es posible descontar las diferencias observadas entre quienes no participan del programa. Esto conlleva el riesgo de que los eventuales cambios observados no se deban a la intervención sino a factores externos que afectan a toda la población por igual; o a la inversa, que la no observación de cambios pueda deberse justamente a que la intervención haya protegido a los participantes de variaciones externas que afectaron a quienes no fueron atendidos.

- Series cronológicas. Este modelo es una extensión del anterior, con mayor cantidad de mediciones antes y después de la intervención. Persiste el problema de no descontar cambios de origen externo, pero mejora el análisis de estabilidad de los cambios observados.

La construcción de series de tiempo con distintos indicadores, segmentados por grupos poblacionales y tipo de atención recibida, es esencial para mejorar el estudio de los procesos sociales y, a partir de esto, obtener conclusiones sobre los impactos generados en quienes son atendidos por una política y contrastarlos con series de costos y gasto público. También los modelos multivariados de regresión (lineal, logística y otros) aparecen como instrumentos estadísticos útiles para el análisis de impactos en brechas y tendencias.

Finalmente, existen dos elementos de la evaluación de impactos que por su relevancia para la toma de decisiones no deben ser soslayados, aunque pocas veces se trabajan en profundidad. En primer lugar, las evaluaciones suelen indicar si hubo o no resultados significativos en términos de impacto o efecto, pero a menudo no se ahonda sobre los factores propios del diseño, la aplicación o el contexto, que posibilitaron los logros observados o limitaron su alcance. En esto, es clave el análisis conjunto de la evaluación de impactos con el monitoreo.

En segundo término, el análisis de costos pocas veces forma parte del análisis y conclusiones, menos aún el de los costos económicos generados por la existencia del problema social que origina una política o un programa. Si una gestión de calidad supone efectividad y eficiencia, es imprescindible contar con una buena estimación de los recursos involucrados en los procesos de implementación y su relación con los resultados. Las metodologías de análisis de costo e impacto o costo y efectividad responden justamente a esta necesidad.

D. Panorama de modelos y resultados de evaluaciones de impacto de diferentes instrumentos de protección social¹³

En la región se cuenta con una experiencia variada en materia de evaluaciones de programas sociales, en un desarrollo que se expande desde la década de 1980 (Torche, 1985; Cohen y Franco, 1992). Desde finales de los años noventa, en el ámbito de la protección social los programas de transferencias condicionadas han tenido un papel importante en la difusión de una cultura

¹³ Para recopilar información, en esta sección se contó con la colaboración de Amalia Palma, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

de la evaluación, en particular a partir del trabajo desarrollado por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para evaluar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México (Skoufias, 2006), que es precursor de los programas Oportunidades y del actual Prospera. Sin un afán exhaustivo sino ilustrativo, a continuación se describen algunas experiencias de evaluaciones realizadas en la región a estos y otros instrumentos de protección social durante los últimos años, organizadas según el modelo utilizado.

1. Diseños experimentales

En el trabajo realizado por el IFPRI para evaluar PROGRESA se emplea una metodología experimental a nivel de localidades. La expansión del programa permitió que pudiesen ser elegidas las localidades de forma previa a la aplicación del tratamiento, es decir, a la participación en PROGRESA. Después que fueron seleccionados ambos grupos, de tratamiento y de control, se recogieron datos de todos los hogares de dichas localidades, tanto en forma previa como posterior al comienzo del programa, para hacer un análisis acorde con las características de estos. Se realizaron varias encuestas entre 1998 y 1999 y después que se aplicó la quinta encuesta, se expandió el programa al grupo de control definido inicialmente. La base de datos generada por este proceso ha permitido efectuar evaluaciones de impacto y efecto en áreas tales como nutrición, educación e ingresos, entre otras. Así, por ejemplo, en relación al estado nutricional de niños y niñas, Gertler (2004) y Fernald, Gertler y Neufeld (2008) encuentran un impacto positivo de PROGRESA en distintos indicadores antropométricos.

Alzúa, Cruces y Ripani (2010) utilizaron la misma base de datos de PROGRESA y la de otros tres programas para evaluar los impactos en el empleo en zonas rurales donde estos se aplican. Los programas evaluados con estos parámetros fueron PROGRESA de México, la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras. Los resultados no reflejan impactos significativos en cuanto al empleo en los adultos y concluyen que PROGRESA tuvo un impacto positivo en los salarios de los beneficiarios.

Con un modelo experimental también se evaluó el impacto de otros programas de transferencias condicionadas. Maluccio y Flores (2004) evaluaron la Red de Protección Social de Nicaragua, mediante la selección aleatoria de dos grupos de 21 comarcas (localidades), uno conformado por aquellas que participaron en el programa y otro para control. Durante dos años se encuestaron ambos grupos y al cabo de ese período las 21 localidades del grupo de control se incorporaron al programa. Entre los resultados obtenidos después de la aplicación del programa se destaca la caída en el porcentaje de niños y niñas que trabajan.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008) evaluó el programa Jóvenes en Acción, para lo que se pidió a las instituciones capacitadoras seleccionar un número mayor de jóvenes de los que serían incorporados en los cursos; entre ellos se seleccionaron al azar los participantes y el grupo de control. Después, Attanasio, Kugler y Meghir (2009) estimaron el impacto en distintas dimensiones del empleo. Ambos estudios encontraron un aumento en la probabilidad de estar empleado como resultado del programa Jóvenes en Acción. También resalta entre sus resultados el aumento de la probabilidad de tener un empleo formal y ser asalariado.

En Honduras, Galiani y McEwan (2013) evaluaron el Programa de Asignación Familiar (PRAF) y encontraron un impacto positivo en la disminución de la probabilidad que los niños y niñas trabajen fuera del hogar. La estimación se hizo a través de un diseño experimental con grupos de tratamiento y control a partir de una selección previa de 70 municipalidades con la media más baja del indicador de la altura para la edad, que fue usado como *proxy* de pobreza. Se formaron cinco grupos de 14 municipios basados en este indicador y en cada uno se designó aleatoriamente a tres grupos de personas para participar del programa y a uno sin participar.

2. Diseños cuasi experimentales

Mediante el pareo de casos, en la Argentina, el Brasil y Chile se ha evaluado el impacto de las transferencias en la inclusión laboral. En la Argentina, Gasparini, Haimovich y Olivieri (2007) encontraron que aumentan las tasas de actividad y empleo con la consiguiente caída de la tasa de desocupación. Los autores utilizan el puntaje de propensión de pareamiento (*propensity score matching*, PSM) sobre la base de ciertas características de la población participante del programa. Garganta y Gasparini (2012) realizaron una estimación de diferencias en dos períodos, comparando lo que ocurre en un grupo de hogares elegibles con un grupo semejante pero no elegible (de comparación). Su conclusión fue que la Asignación Universal por Hijo generaría desincentivos a la formalización.

Otra variable de interés ha sido la situación nutricional de niños y niñas. Las primeras experiencias incluyen la evaluación de costo y beneficio hecha al Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) de Chile (Torche, 1985). Dado su acceso universal para embarazadas y menores de dos años, se constituyó un grupo de comparación de madres que por distintos motivos no accedían al programa y se controló por nivel socioeconómico y otras variables. Las variaciones se estimaron sobre la base de mediciones en el momento de comparación y recordatorios de consumo alimentario. El estudio encontró diferencias significativas en la ingesta, los controles de salud y el estado nutricional sólo en los beneficiarios de los dos primeros quintiles de ingreso. Esto redundaría en un beneficio económico neto, con

una rentabilidad del 17%, derivado del mayor peso al nacer, el rendimiento escolar, y la morbilidad, mortalidad y productividad.

Entre 1994 y 1997, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de Fortalecimiento del Área Social de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP/FAS) del Uruguay (CEPAL, 1997b), evaluaron el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de este país. Para esto se seleccionaron de manera aleatoria las escuelas que participan y no participan en el programa, y se controló por el nivel socioeconómico en ambos grupos; después se estudiaron todos sus alumnos de primero y cuarto grado. La evaluación incluyó un análisis de la gestión del programa en cada escuela, la participación de las familias, los costos operacionales y su relación con los resultados a nivel nutricional y educativo. Entre sus resultados destacan la buena acogida que concitó el programa en las familias participantes, en contraste con la existencia de problemas de gestión, cobertura y focalización, así como en la calidad de servicio que recibían las escuelas (en particular las de menores recursos). Estos problemas se asociaron con el hecho que el PAE no ayudaba a disminuir las brechas nutricional y educativa observadas entre los alumnos participantes y no participantes (más que disminuir, habrían aumentado). Los resultados de esta evaluación motivaron un cambio importante en el modelo de gestión del programa.

En los casos de Familias en Acción (DNP, 2004; Attanasio y otros, 2005) y *Bolsa Familia* (De Brauw y otros, 2010a) se efectuaron evaluaciones de impacto cuasi experimentales y se encontraron impactos positivos en distintos indicadores antropométricos. Por ejemplo, en el estudio del Departamento Nacional de Planeación de Colombia se usó el método de diferencias observables para la selección de un grupo de control similar al grupo de tratamiento, dado que no hubo selección aleatoria inicial de ambos grupos (tratamiento y control).

En el Brasil, hay varias evaluaciones cuasi experimentales de *Bolsa Familia* (Tavares, 2010; De Brauw y otros, 2013; Teixeira, 2010; Ferro y Nicollela, 2007, citados por Cecchini y Madariaga, 2011)¹⁴. De estas se destaca el impacto positivo del programa en la tasa de empleo y la probabilidad de participar en el mercado laboral. De Brauw y otros (2013) encuentran que disminuyen las horas destinadas al trabajo formal, producto de *Bolsa Familia*. De Oliveira y otros (2007) usaron PSM para configurar un grupo de comparación con similares características del grupo que participa del programa. Encontraron que hubo un aumento en la tasa de participación laboral producto del programa, de 3,1 puntos porcentuales en los hogares que están en la extrema pobreza y de 2,6 puntos porcentuales en los hogares en situación de pobreza.

¹⁴ Para las evaluaciones de *Bolsa Familia* no se ha utilizado el diseño experimental debido a que la selección de los participantes del programa no es aleatoria.

En el caso chileno, el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile estudió el impacto del programa de Subsidio al Empleo Joven (2012), sin una selección aleatoria de participantes. Utilizando el método de regresión discontinua, que permite comparar individuos que están en el margen del cumplimiento del requisito de puntaje para participar en el tratamiento, se encontró que como consecuencia de la aplicación del programa se genera un aumento en las tasas de ocupación y participación de la población joven de 18 a 24 años de edad.

Los PTC también han sido evaluados con modelos cuasi experimentales para estimar los efectos e impactos que producen las condicionalidades en materia de salud. En el caso chileno, dos evaluaciones (Galasso, 2011, y Martorano y Sanfilippo, 2012), mediante PSM encontraron un incremento en la probabilidad de unirse al sistema público de salud. En Familias en Acción de Colombia, Barrientos y Villa (2013), usando regresión discontinua encontraron similares resultados en el acceso de personas empleadas al seguro de salud.

En cuanto a inmunizaciones, en las evaluaciones de Morris y otros (2004), Perova y Vakis (2009) y De Brauw y otros (2010b), entre otros, se registra en términos generales que los programas de transferencias condicionadas han tenido un efecto positivo en la aplicación de vacunas durante los primeros años de vida.

En materia educacional se ha evaluado el efecto de las transferencias condicionadas en el acceso a la escuela. En general, se observan incrementos de matrícula, en un aumento que tiende a ser superior en aquellos países donde la brecha era mayor. Asimismo, otras evaluaciones han reflejado que existen avances en la disminución de la deserción escolar, el aumento de la matrícula escolar y el mejoramiento de las calificaciones (Cecchini y Madariaga, 2011).

El programa boliviano Bono Solidario (BONOSOL), una pensión social para las personas mayores de 65 años que operó entre 1997 y 2007, fue evaluado a través de una regresión discontinua (Martínez, 2004), aprovechando el requisito de 65 años de edad para recibir este beneficio como criterio de elegibilidad. El autor evaluó el impacto en el consumo de alimentos en los hogares pobres en zonas rurales y encontró resultados positivos en esta variable como consecuencia de la entrega de transferencias.

Utilizando la misma metodología cuasiexperimental, de regresión discontinua, Kassouf y Oliveira (2012) evaluaron el *Beneficio de Prestação Continuada (BPC)*, un programa de pensión no contributiva para los adultos mayores de 65 años y las personas discapacitadas que viven en situación de pobreza en el Brasil. Entre sus resultados destacan una caída de la participación laboral de las personas mayores de 65 años, lo que significa que la pensión les permitió retirarse del mercado laboral.

3. Diseño pre-experimental

La evaluación del programa Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA) de la Argentina, hecha por la CEPAL (1997a) constituye un ejemplo de aplicación de un modelo sin grupo de comparación y sólo después, donde los impactos se estimaron a partir de recordatorios de la situación previa al ingreso al programa. Este modelo se fundamentó en la inexistencia de posibles grupos de comparación y en que para casos muy específicos se contó con información de una “línea de base”, previamente consignada en los cuestionarios de inscripción. Las restricciones de confiabilidad del modelo utilizado, como resultado de la historia del programa, dificultaron arribar a conclusiones definitivas. De acuerdo con la opinión retrospectiva de los entrevistados, “no parece que haya habido cambios importantes”, pero al comparar resultados con el contexto, en términos generales el programa habría logrado “frenar, al menos en parte, los eventuales efectos negativos de la situación macroeconómica sobre la población beneficiaria” (CEPAL, 1997a, pág. 75).

Veras Soares, Pérez Rivas e Hirata (2008) estudiaron el impacto de Tekoporã del Paraguay. Al momento de diseñar este programa no se consideró su evaluación de impacto, por lo que no existía una línea base al momento de hacer la evaluación. Para obtener información se usaron datos administrativos sobre las características de los hogares y la selección de beneficiarios. A través de la técnica de pareamiento se seleccionó un grupo de comparación en los distritos sin beneficiarios y los hogares no beneficiados en los distritos que sí tenían a los participantes. Entre los resultados de esta evaluación destaca que los beneficiarios comenzaron a ser capaces de producir ingresos autónomos. También se aprecia que los participantes han aumentado su inversión en la producción y las familias en extrema pobreza han comenzado a invertir en la producción. Se observa igualmente un efecto positivo en la asistencia escolar.

E. Comentarios finales

Los países de la región han experimentado importantes avances en materia de evaluación y monitoreo durante las últimas décadas. Junto con el progreso tecnológico, que ha facilitado la capacidad de procesamiento y análisis de la información, los programas de protección social, en particular aquellos de transferencias condicionadas, han sido muy importantes para posibilitar dichos progresos. Esta situación permite prever un futuro bastante promisorio en términos de mejoramiento de la gestión de la protección social, tanto en lo relativo al logro de impactos en materia de bienestar, pobreza y desigualdad, como en cuanto a su eficiencia en la consecución de estos.

Los retos no se refieren tanto a dificultades técnicas, como a la profundidad y extensión de los análisis. En primer lugar, es necesario proseguir los avances en la integralidad de los sistemas de evaluación y monitoreo, de manera de brindar mayor rigurosidad a las asociaciones entre los resultados observados y las variables internas y externas que posibilitan o limitan su alcance. En segundo término, se deben articular los logros o fracasos en materia sustantiva, con los costos de aplicación de las distintas etapas que conllevan a los resultados; es decir, ahondando en los análisis de costo e impacto o costo y efectividad. Un tercer aspecto, es que se requiere una ampliación del análisis más allá de los proyectos o programas, al nivel de la política, a fin de posibilitar una toma de decisiones que se nutra de estos para delinear caminos futuros de la gestión, con un análisis integral de los distintos componentes en interacción. Ciertamente que un adecuado avance en el desarrollo de las capacidades de análisis sobre el financiamiento y la inversión en protección social, materia que se examina en el siguiente capítulo, es fundamental para progresar en una evaluación integral al nivel de la política, como aquí se plantea.

En suma, la concepción del análisis de la calidad de la gestión de la política ha pasado a ser central para avanzar hacia la consecución de los objetivos de la protección social de una forma efectiva y eficiente y, por tanto, en el desafío mayor en el cual se esperaríase centre el desarrollo de la función de la evaluación en la región.

Bibliografía

- Alzúa, M.L., G. Cruces y L. Ripani (2010), "Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America", *Documento de Trabajo*, N° 95, Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2009), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: Evidence from a randomized trial", *IZA Discussion Paper*, N° 4251, junio.
- Attanasio, O. y otros (2005), "The short-term impact of a conditional cash subsidy on child health and nutrition in Colombia", *Brief*, N° 81509, Banco Mundial.
- Barrientos, A. y R. Sabatés-Wheeler (2010), "Strategic complementarities and social transfers: how do PROGRESA payments impact non-beneficiaries?", *Journal of Applied Economics*, vol. 43, N° 23, septiembre.
- Barrientos, A. y J.M. Villa (2013), "Antipoverty transfers and labour force participation effects", *Brooks World Poverty Institute Working Paper Series (BWPI) Working Paper*, N° 185.
- Cecchini, S. (2005), "Indicadores sociales en América Latina y el Caribe", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 24 (LC/L.2383-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programa de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro de Microdatos (2012), *Evaluación de impacto del Programa Subsidio al Empleo Joven*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a), "Evaluación del programa "Apoyo Solidario a los Mayores" (ASOMA)" (LC/R.1753), Santiago de Chile.
- _____(1997b), "Programa de Alimentación Escolar de Uruguay: su impacto nutricional y educacional", (LC/R.1767), Santiago de Chile.
- Cochran, William G. (1977), *Sampling Techniques*, Wiley.
- Cohen, E. y R. Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, México, D.F., Editorial Siglo XXI.
- Cohen, E. y R. Martínez (2004), "Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito [en línea] http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/8/15448/manual_dds_200408.pdf.
- Cohen, E., R. Martínez y A. Fernández (2003), "Análisis de resultados del Programa Puente 2002", Documento de Trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- De Brauw, A. y otros (2013), "Bolsa Familia and household labor supply", *IFPRI Working Paper*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

- (2010a), “The impact of Bolsa Família on schooling girls’ advantage increases and older children gain”, *IFPRI Discussion Paper*, N° 01319, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- (2010b), “The impact of Bolsa Família on child, maternal, and household welfare”, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- De Oliveira, A. M. y otros (2007), “Primeiros resultados da análise da linha de base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família”, *Avaliação de Políticas e Programas do MDS*, Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (orgs.), Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia) (2008), “Subprograma Jóvenes en Acción: Consultoría para la evaluación de impacto del Subprograma Jóvenes en Acción”, Bogotá.
- (2004), “Evaluación del impacto del Programa Familias en Acción – Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social. Informe de primer seguimiento ajustado”, Bogotá [en línea] <http://eprints.ucl.ac.uk/14764/1/14764.pdf>.
- Dorin, F. (2011), “Avances de la Cuenta Satélite de Servicios de Salud en la Región de las Américas”, *serie Manuales*, N° 75 (LC/L.3456), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Edwards Deming, W. (1966), *Some Theory of Sampling*, Wiley.
- Fernald, L., P Gertler y L. Neufeld (2008), “Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth and development: An analysis of Mexico’s Oportunidades”, *Lancet*, vol. 371.
- Galiani, S. y P. McEwan (2013), “The heterogeneous impact of conditional cash transfers”. *Journal of Public Economics*, N°103.
- Galasso, E. (2011), “Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario”, *Estudios de Economía*, vol. 38, N° 1, junio.
- Garganta, S. y L. Gasparini (2012), “El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: El caso de la AUH en Argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 133, Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri (2007), “Labor informality effects of a poverty-alleviation program”, *Documento de Trabajo*, N° 53, Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Gertler, P. (2004), “Do conditional cash transfer improve child health? Evidence from PROGRESA’s control randomized experiment”, *American Economic Review*, vol. 94, N° 2.
- Kassouf, A.L. y P. R. de Oliveira (2012), “Impact evaluation of the Brazilian non-contributory pension program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on family welfare”, *Working Paper 2012-12*, Partnership for Economic Policy.
- Maluccio, J. y R. Flores (2004), “Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Protección Social”, *Discussion Paper*, N° 184, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Martínez, S. (2004), “Pensions, poverty and household investments in Bolivia”, Departamento de Economía, Universidad de California en Berkeley.
- Martínez, R. y M.P. Collinao (2010), “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3171-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Martínez, R. y A. Fernández (2006), "Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina", *serie Manuales*, N° 52 (LC/L.2650-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y A. Fernández (2006), "El Costo del Hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana", *Colección Documentos de proyectos* (LC/W.144), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Martínez, R. y A. Fernández (2006), "El Costo del Hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Paraguay y el Perú", *Colección Documentos de proyectos* (LC/W.260), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Martínez, R. y otros (2011), "Modelo de análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio", *serie Manuales*, N° 71 (LC/L.3350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2013), "El impacto económico de las políticas sociales", *Documentos de Proyecto*, N° 531(LC/W.531), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martorano, B. y M. Sanfilippo (2012), "Innovative features in conditional cash transfers: An impact evaluation of Chile Solidario on households and children", *Innocenti Working Paper*.
- Morris, S. y otros (2013), "Conditional cash transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of preschool children in northeast Brazil", *Journal of Nutrition*, vol. 134, N° 9 [en línea] <http://nutrition.highwire.org/content/134/9/2336.full.pdf+html> [fecha de consulta: 8 de octubre de 2013].
- Mostafa, J., F. Monteiro y P. H. Ferreira de Souza (2010), "Efeitos econômicos do gasto social no Brasil", *Perspectivas da política social no Brasil*, Jorge Abrahão Castro y otros, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Perova, E. y R. Vakis (2009), "Welfare impacts of the "Juntos" Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation", Washington, D.C., Banco Mundial.
- Skoufias, E. (2006), *PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Torche, A. (1985), "Una evaluación económica del programa nacional de alimentación escolar (PNAC)", *Cuadernos de Economía*, año 22, N° 66, Pontificia Universidad de Católica de Chile.
- Veras Soares, F., R. Pérez Ribas y G. Issamu (2008), "Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: evaluación del impacto del Programa Tekoporã del Paraguay", *IPC Evaluation Note*, N° 3.