

Jornadas Preparatorias del XXVI CONGRESO ALAS

EVALUACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES EN EL AMBITO

LOCAL

Edgardo Temporetti - Tomas Gastón

Programa Pictor – Universidad Nacional de Córdoba/Universidad Católica de Córdoba

edgardotempo@arnet.com.ar

Presentación:

El presente trabajo, esta basado en las conclusiones obtenidas a partir de la ejecución del Proyecto Pictor¹, a cargo de la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Católica de Córdoba. El trabajo de Campo fue efectuado en la localidad de Malvinas Argentinas (Cba.) en donde se aplicaran las recomendaciones derivadas del Proyecto.

1.- INTRODUCCION: A los efectos de comprender la estructura general de las conclusiones de este trabajo nos parece necesaria una primera reflexión. Que se considera Política Social? Se definen como políticas sociales a aquellas orientadas a promover las capacidades humanas, a establecer redes de seguridad para grupos vulnerables, a mejorar los niveles de ingresos y la equidad de la distribución, y, en esencia, a incrementar todo lo que se denomina Capital Social.²

Un tema especial, lo consiste el marcado carácter asistencialista de la mayoría de los proyectos, que, en términos generales ni tienen efectos importantes sobre el desarrollo y, ni siquiera, promueven la generación de ingresos. El clientelismo, básicamente, se presenta cuando la forma de acceso a los programas se da a través de un agente (por extensión llamado broker), afiliado a un partido político – aunque no exclusivamente - , que es quien obtiene los beneficios para un grupo de clientes y que a su vez tiene el acceso a los recursos estatales a través de algún mecanismo político de mas alto nivel o mejor conectado, a quien ofrece el apoyo de sus clientes. Por supuesto, un sistema político clientelista elegirá programas que sean efectivos en fomentar dicha práctica, y a implementarlos de la manera en que dé mayor poder a los intermediarios. En este sentido, el programa no estará basado ni en su impacto ni en su eficiencia.³ Los programas sociales no son espontáneos, sino que son

¹ Un tipo de proyecto de investigación con orientación en red, financiado por el BID a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y la Agencia Córdoba Ciencia. Promueve el trabajo intersectorial e interdisciplinario.

² Política Social es el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política - Herrera, M : Las políticas sociales en las sociedades complejas - 2003

³ Todo el tema vinculado a las políticas clientelísticas, que incluso sesga los criterios de diseño y elaboración de los programas específicos, merece una atención especial, particularmente en contextos locales donde aspectos como la creación de consenso electoral – o la disposición para maximizar votos – es de particular relevancia. Por un lado, es muy importante recordar, a los efectos de no cuestionar los procesos sociales con bases científicas endebles que el proceso democrático, en sí, es un mecanismo de evaluación de las políticas públicas. Por otra parte, también, es necesario indagar en los cambios en la dinámica social generados por la transformación de los

producto de algún tipo de planificación y preparación. Son una propuesta concreta que aspira a modificar determinada realidad, por lo que se deduce que el diseño de las intervenciones tiene, aunque sea implícitamente, una concepción valorativa y una determinada teoría acerca de asuntos como la pobreza y el desarrollo. Evaluar un programa, además de evaluar procedimientos, productos, resultados e impactos, es una forma de testear si las hipótesis de partida son adecuadas al problema que se pretende resolver. La principal utilidad de una evaluación, por consiguiente, es la de estimar la efectividad y la eficiencia de los programas. La efectividad, como veremos más abajo, está vinculada con la determinación de si la teoría implícita, y las metodologías y técnicas aportan las respuestas que se buscan y son replicables en otras realidades. La eficiencia, por otro lado, tiene relación con la maximización de la efectividad pero del gasto público, el que siempre, ante la escasez de recursos, conlleva un costo de oportunidad de asignar recursos a determinados programas en relación a otros.

La manera de acercarse a la medición de la efectividad y la eficiencia de las políticas y programas sociales es la evaluación de los mismos, por lo que podría suponerse - aunque como veremos no es una regla general - que la evaluación de los programas públicos debería formar parte principal de la agenda de los gobiernos.⁴ Resulta, pues, indispensable, si se desea implementar programas sociales eficientes - entendiendo esto dentro del marco conceptual que definiremos más adelante - contar con un sistema también eficiente de evaluación de políticas, planes, programas y proyectos sociales⁵

2.-ACERCA DE LA POBREZA: Una razón adicional para contar con un sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales, lo constituye el hecho propio de la complejidad de las situaciones sociales que identificamos bajo el nombre genérico de pobreza. Contrariamente a lo que el discurso corriente parece significar, el concepto de pobreza no es unívoco. Es un concepto bastante amplio y polisémico y está sometido a interpretaciones contradictorias como lo muestra el debate dentro de las mismas ciencias sociales y entre estas y los hacedores de la política. La pobreza es hoy más heterogénea y compleja que hace algunas décadas. La definición de pobreza sobre la base de los ingresos y la pobreza por necesidades básicas no coinciden, y los grupos vulnerables y en condiciones de riesgo no siempre coinciden con los llamados grupos indigentes. Las habilidades de la familia para evitar o reducir la vulnerabilidad dependen no sólo de sus activos iniciales, sino también de la capacidad que tenga para transformar esos activos en ingresos u otros satisfactores de las necesidades básicas. En nuestra opinión, es precisamente esa transformación de los activos en capital social lo que es más distintivo en la aplicación de las políticas públicas sociales. Esto es, los programas sociales, de por

programas sociales que han pasado a ser planificados y ejecutados desde una óptica contingente basada en riesgos a una modalidad que es considerada, de hecho, estructural y permanente

⁴ Toda política pública está basada en alguna teoría de la acción y algún modelo de causalidad. La evaluación posibilita la explicitación y objetivación de esos supuestos

⁵ La forma de averiguar sobre la efectividad de las políticas sociales es la evaluación de las mismas. Sin embargo la provisión de servicios de evaluación es subóptima por cuanto, desde el punto de vista de la teoría económica, la evaluación de programas y proyectos es un bien público, toda vez que su producto final es conocimiento. Este es un interesante enfoque para futuras investigaciones

si, estén diseñados a tal fin o no, constituyen una estructura que afecta la acción de la comunidad de manera que incrementan (o inhiben) su potencialidad.⁶

Tal como expresamos mas arriba, la propia ejecución del Proyecto de Investigación, hizo patente la multidimensionalidad de la marginalidad y la vulnerabilidad social, lo que demostró la relatividad de las tecnologías de evaluación utilizadas. El reconocimiento de este hecho, obligó a repensar la manera de captar los impactos de los proyectos de intervención social, cuya metodología, entre otras cosas, detallamos en este trabajo.⁷

3.-EVALUACION DE PROYECTOS Y PROGRAMAS SOCIALES: La optimización de los instrumentos de evaluación se transforma entonces en una necesidad. Usualmente muchas evaluaciones se basan en diseños experimentales sobre encuestas cuantitativas. En otros casos se utilizan variables que se podrían caracterizar como referidas a aspectos subjetivos, variables cualitativas, acceso, interacción social y evaluación subjetiva de logros alcanzados.

El impacto sostenible de los proyectos y su influencia en la calidad de vida de los sectores carenciados, es, todavía, un campo poco explorado. Una de las limitaciones de los procedimientos de evaluación habituales, tal como se ha expresado, radica en la definición unidimensional de sus indicadores (pobreza de ingreso o satisfacción de necesidades básicas, por ej.). Sobre el particular, debemos recordar que, un elemento central en la medición del impacto de un proyecto o programa social esta determinado por el grado en que se alcance a superar la situación de pobreza, pero, evidentemente la evaluación depende de la propia definición de lo que se entiende por pobreza

Además, una adecuada evaluación del impacto de las intervenciones, si bien debe estar complementada por estudios que revelen la eficacia, efectividad y eficiencia de los proyectos, es, analíticamente, distinguible de estos, por cuanto debe incluir un análisis que no sólo mida hasta que punto han sido alcanzado los objetivos sino, fundamentalmente, que determine los objetivos secundarios y los efectos no esperados (positivos o negativos).

El impacto se define, corrientemente, como los efectos de un proyecto y es, a veces, denominado resultado neto. Desde nuestro punto de vista, especialmente desde el punto de vista estricto de la Teoría económica convencional, esos resultados netos consisten en la diferencia entre los Resultados Brutos y los llamados efectos externos.⁸ En el presente trabajo se entiende como Impacto al cambio provocado por una determinada intervención social en una determinada comunidad, ampliando el usual criterio de medición de resultados. De allí, que las evaluaciones de impacto, las evaluaciones de resultados y las evaluaciones de gestión, si bien deben complementarse, constituyen procesos bien diferenciados, e incluso, pertenecen a

⁶ Se debe tratar de verificar la importancia de los stocks tanto como de los flujos en la determinación de las posibilidades de salir de la pobreza

⁷ Una interesante área de trabajo, que ameritaría continuar investigando es la de la conocida como Manejo Social del Riesgo, enfoque que se centra en la capacidad de las personas e instituciones para prevenir y enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

⁸ "Impact assessment focuses on unintended effects and spin-offs, or what economists call externalities" Boothroyd. P - Social Policy Assessment Research: The Establishment, The Underground A State-of the-Art – IDRC.

Vease también VALADEZ J y BAMBERG, M.: Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries y ERICKSSON, J : Guidelines and Methodology for Impact Evaluation

ámbitos epistemológicos distintos y por ende, deben realizarse con metodologías diferenciadas.⁹

4.- EVALUACION DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS A TRAVES DE LA PERCEPCION: Si la evaluación cuantitativa del impacto producido por las intervenciones sociales no es una práctica usual – a pesar de las continuas recomendaciones en tal sentido – menos frecuente es indagar acerca de la percepción que los propios beneficiarios tienen sobre el tema.

Por otra parte, considerando la cantidad de sugerencias acerca de la multidimensionalidad de la problemática incluida bajo el concepto agregado pobreza, resulta llamativa la ausencia de estudios que tiendan a descubrir que se quiere significar con ello, especialmente desde el punto de vistas de los propios afectados por el fenómeno. Algunos intentos se realizaron a partir del impulso dado a la investigación científica sobre el tema pobreza que derivó de los trabajos – y el premio Nóbel correspondiente - de A. Sen¹⁰. Posiblemente uno de los hitos en tal sentido lo constituyó el estudio del Banco Mundial que dio base al Informe de Desarrollo Humano del año 2000.

Teniendo en cuenta ese marco general, y como un aporte sustantivo a la comprensión del fenómeno de la pobreza y la marginalidad y al impacto que los proyectos sociales tienen sobre las estructuras comunitarias y la percepción que los beneficiarios y no beneficiarios de Planes y Programas tienen acerca de su propia situación, se diseñó un relevamiento que aplicado al padrón de individuos censados, posibilitó extraer conclusiones significativas en lo que hace al diseño de las políticas públicas contra la pobreza y a la reelaboración de los instrumentos evaluativos.¹¹

El objetivo general de esta fase de la Investigación fue establecer criterios sólidos para determinar si los beneficiarios de Planes sociales perciben una mejoría en su nivel vida por haber recibido los beneficios. En otras palabras, es un tipo especial de evaluación del impacto, en la que los Resultados finales son inferidos a través de una variable proxy de su bienestar: la percepción de los beneficiarios y su relación con la de los no beneficiarios.

Por otro lado desarrolla cuestiones metodológicas – la combinación de medición percepción con métodos cuasi experimentales - que son del mas alto interés científico y que deberían formar parte central de toda investigación acerca de la pobreza, la calidad de vida y la medición de los impactos que se encare en el futuro. Sobre el particular creemos que este enfoque es novedoso y de profundas implicancias futuras, por cuanto no ha sido desarrollado sistemáticamente en nuestro país.¹²

Específicamente la investigación intentó, en una primera etapa de ejecución:

⁹ Contra la opinión corriente, se debe considerar que no hay una correlación esperable entre proyectos eficaces – o incluso eficientes – e impactos sociales adecuados. Administrar adecuadamente un proyecto o programa social no garantiza su efectividad social. Este es un resultado muy importante de la Investigación

¹⁰ Por ejemplo: Inequality Re-examined - 1992 - o Development as Freedom - 1999

¹¹ Desde el punto de vista de los Modelos de Evaluación, tal tipo de planteo está enmarcado en lo que Guba y Lincoln denominan Evaluaciones de Cuarta Generación

¹² La Republica Argentina desarrollo parte del relevamiento Voces de los Pobres y el Banco Mundial editó las conclusiones del estudio de 1999. Sin embargo nuestro enfoque es mucho más amplio por cuanto no solamente describe las circunstancias y características de la pobreza según los beneficiarios, sino que además, trata de constituirse en un modelo de evaluación de Resultados de Programas Sociales.

- ✓ Estimar el impacto de los programas sociales sobre la auto percepción de la situación social y determinar patrones de dependencia y relaciones clientelares
- ✓ Aproximarse al análisis de las que realizarían los individuos- en el caso de no recibir programas sociales - para mejorar su calidad de vida
- ✓ Determinar el Salario de Reserva de los beneficiarios y no beneficiarios de Planes Sociales.
- ✓ Investigar si los programas sociales inciden sobre la opinión que los beneficiarios sobre los Organismos del estado encargados de la Oferta

La base metodológica del estudio los constituye la identificación de dos poblaciones de individuos, los beneficiarios y los no beneficiarios, quienes, a priori, tienen características sociales y económicas distintas entre sí – o dicho técnicamente en las cuales la medición de las variables exógenas, que deben ser independientes de los efectos de los programas, son diferentes -

Evidentemente, no es posible determinar la percepción de los beneficiarios si no hubieran sido beneficiarios, ya que una familia beneficiaria no puede ser al mismo tiempo no beneficiaria. Un buen contrafactual no puede crearse utilizando a los individuos que no reciben programas sociales, dado que las dos poblaciones pueden ser distintas. A priori puede pensarse que si la focalización es efectiva los hogares más carenciados deberían tener condiciones económicas y sociales más precarias. El análisis antes/ después también es limitado puesto que los registros de percepción solo pueden hacerse después de haber recibido los programas sociales. Por lo tanto, se optó por el emparejamiento - matching - de los hogares beneficiarios con los hogares no beneficiarios¹³. Para ello, se elige, para cada hogar beneficiario, un hogar no beneficiario que sea lo más parecido posible en todas las variables observables, asumiendo que no existe sesgo de selección por características no observadas. La manera de obtener un pareo adecuado es utilizar la técnica conocida como Propensity Score Matching¹⁴, que realiza el emparejamiento sobre la base de la probabilidad de ser beneficiario de programas sociales, dado un conjunto de características determinadas. Para encontrar el contrafactual, a cada hogar beneficiario se le busca una pareja dentro de los no beneficiarios que tenga similar probabilidad de participación.

En esta etapa de prueba, realizamos un emparejamiento inicial, verificándose ex post, que sus resultados, no se alejaran en demasía de los que se hubiesen obtenido de aplicar el método en forma rigurosa. Sin perjuicio de ello, se está trabajando en ajustar la metodología para que sea utilizables por organismos de administración municipal, que tengan limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos específicos.

Dejando de lado los aspectos descriptivos de la encuesta podemos centrar las conclusiones en un par de ítems relevantes:

- a) Percepción de la situación económica y social;
- b) Expectativas;
- c) Asistencia demandada por las familias beneficiarias y no beneficiarias;
- d) Percepción acerca de las acciones de los Organismos encargados de la prestación;
- e) Percepción acerca de los Programas y Proyectos Sociales;
- f) Percepción de patrones de dependencia y
- g) Acciones que realizarían beneficiarios o no beneficiarios

¹³ Dado que los beneficiarios y no beneficiarios de los programas sociales no fueron asignados aleatoriamente, no se puede utilizar el método experimental

¹⁴ Rosenbaum, P. y Rubin, D: The Central Role of the Propensity Score in the Observational Studies for Causal Effects– 1983

Una lectura de los cuadros que sintetizan las respuestas del relevamiento efectuado – y que, de ser de interés, se presentarán en las Jornadas - , hace notar que, en términos generales, existe muy poca diferencia estadística entre las respuestas de beneficiarios y no beneficiarios. Desde ese punto de vista, se podría concluir que los planes, proyectos y programas sociales no han sido demasiado eficaces para modificar la percepción que, sobre algunos aspectos de la realidad, tienen los beneficiarios de los mismos. De por sí, ello sería un señal muy interesante para profundizar algunos estudios conducentes a rediseñar las estrategias de intervención, o, como mínimo, investigar cual es la razón para que tanto beneficiarios como no beneficiarios de planes consideren idénticos aspectos sustanciales que, se supone, deben modificar las prestaciones

Por ejemplo, se observa que no existen diferencias significativas entre beneficiarios y no beneficiarios al ser consultados acerca de la situación económica (personal o familiar) actual con relación a la del año 2004.¹⁵ Similares guarismos aparecen, asimismo, en los cuadros de expectativas, o incluso, ante el intento de averiguar como cree que evolucionaran determinados servicios que se le prestan (educación, servicios públicos, etc.) Ello no debe ocultar, sin embargo, algunas diferencias que consideramos interesantes y que abren un promisorio campo de investigación acerca de la efectividad de las Políticas Publicas.

Si bien ambos grupos responden casi idénticamente a preguntas dirigidas a verificar tanto su evaluación actual como la futura para conceptos como alimentación, educación, o servicios públicos – incluso en rubros mas agregados, tales como la situación general de los argentinos - , se observa una tendencia a considerar en forma optimista la situación de los servicios de salud. Ello podría indicar que los programas sociales vinculados a la política de salud tendrían un cierto impacto en la conformación de las expectativas de los beneficiarios de planes sociales. Con relación a la puntuación de los programas sociales, se observa que la gran mayoría califica como regular a muy bueno los planes que reciben, justificando las respuestas de acuerdo a sus características intrínsecas y a las condiciones de partida de su situación familiar o personal. Dentro de este rubro, se destacan las opiniones acerca de los criterios que deberían emplear los encargados de la oferta para distribuir los subsidios, módulos o beneficios. A los efectos de nuestra investigación son muy relevantes las conclusiones que pueden extraerse de preguntas tales como si los programas contribuyen a solucionar el tema de la pobreza y que tipo de patrones de dependencia establecen.

Se observa que aun los beneficiarios de Programas consideran que los mismos no son un aporte sustantivo y estructural al problema – aunque los no beneficiarios son más contundentes al respecto – y que la mayoría asume que generan fuertes dependencias del proveedor. Sobre este punto es interesante observar que aun los beneficiarios asumen que los planes son utilizados para finalidades electorales.¹⁶

La solución a esa utilización, parece ser, desde el punto de vista de los perceptores, la supervisión directa de las entregas o, en todo caso, la participación de una Organización No Gubernamental en la gestión de los servicios sociales. Dentro de

¹⁵ Esta pregunta tendía a mensurar aspectos relacionados con las transiciones desde o hacia la pobreza. Igualmente los resultados son de sumo interés y posibilitan validar este tipo de metodología

¹⁶ Las respuestas acerca de quien tiene la responsabilidad básica de las causas de la pobreza y la marginalidad nos parecen sumamente significativas. Dejando de lado las referencias a las estructuras político partidarias, se nota que, a pesar de los procesos de descentralización de la gestión de los programas sociales, se identifica más claramente al Gobierno Nacional o Provincial que a la Administración Municipal como responsables del problema, aunque el gobierno local es percibido como el oferente principal

esa línea, son relevantes, al menos como sugerencia para dirigir el diseño de los Planes y Proyectos sociales, las ideas suministradas en relación a que criterios deben tenerse en cuenta para priorizar las intervenciones. Así, aparecen conceptos tales como los que sugieren entregar las ayudas a quienes más se esfuercen o la priorización de los grupos vulnerables.

Sobre la discusión planteada mas arriba acerca de la definición pobreza, creemos que son sumamente significativas las respuestas dadas por los propios interesados en el tema. Se nota una fuerte concentración de respuestas vinculadas con la pobreza en términos de ingresos (alrededor de un 60% de las opiniones vertidas por beneficiarios y no beneficiarios), y la que la vincula con la falta de trabajo.

Este ultimo punto nos parece de la mayor relevancia, porque estaría indicando, que a pesar de los cambios acaecidos en las concepciones simbólicas del trabajo, la ausencia de actividad laboral generadora de ingresos sigue siendo, al menos en parte, uno de los elementos mas importantes para explicar la marginalidad.¹⁷

Con relación al tema del mercado de trabajo, se efectuó una consulta tendiente a determinar el salario de reserva de los beneficiarios de planes y programas sociales. Debemos efectuar al respecto la siguiente aclaración. En momentos de realizar el diseño del relevamiento, el salario mínimo vital de la Republica Argentina ascendía a 450 pesos mensuales. Por diversas circunstancias a la fecha de ejecución de la encuesta, el mismo ya había sido modificado, alcanzando un valor de alrededor 600 pesos/mes. El espíritu de la pregunta tendía a verificar la tasa de sustitución, es decir si la remuneración exigida por los beneficiarios de programas sociales a los fines de abandonarlos era superior o bien al mínimo o bien al salario promedio de la economía. Por ello debe entenderse que las respuestas – independientemente del valor específico que figura en las tablas – indican que solamente estarían dispuestos a volver al mercado de trabajo mediante una remuneración que superara los dos valores referenciales^{18/19}

Se deduce, por otra parte que el trabajo – a pesar de todas las referencias teóricas y empíricas acerca de la desaparición de la cultura del esfuerzo – parece constituir, tanto para beneficiarios como no beneficiarios la forma principal de aumentar el nivel de vida. No deja de llamar la atención, por el contrario, la poca importancia asignada a la educación de los jefes de hogar o incluso de los hijos.²⁰ Finalmente, creemos que la metodología desarrollada es suficientemente robusta como para ser de aplicación generalizada ya que posibilita la obtención de conclusiones muy significativas acerca del impacto de los programas y proyectos sociales, a la vez que permite inferir cuestiones muy interesantes en materia de ejecución de las políticas publicas. Asimismo, su simplicidad posibilita que los Municipios la incorporen como sistema continuo de identificación de los puntos fuertes y débiles de la Política Social desarrollada en ámbitos locales.

¹⁷ Esto se corrobora con la propuesta de buscar mas trabajo para mejorar los ingresos o, en caso de no contar con planes compensatorios

¹⁸ Téngase en cuenta que un 40% de los encuestados manifiesta requerir un ingreso superior al salario mínimo del momento del diseño

¹⁹ Para dimensionar la magnitud del salario de reserva, se debe considerar que , de acuerdo al mismo relevamiento, la media de los ingresos mensuales de los beneficiarios de planes asciende a \$ 467($\sigma=255$) y la de no beneficiarios a \$ 623($\sigma=368$)

²⁰ Las alusiones a la importancia de la educación, salud, vivienda y educación, parece constituir uno de los puntos mas interesantes para profundizar la investigación