

# Protección Social y Evaluación:

Posibilidades y Desafíos.

**Andrea Peroni (ed.)**

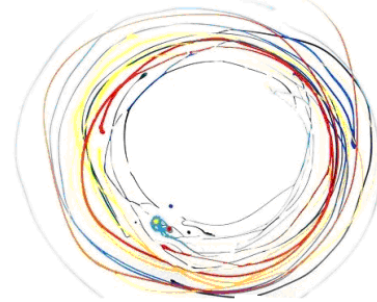
**Foro – Panel**

Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización RELAC-Chile

Universidad de Chile



Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



**2012, Santiago de Chile**

[www.evaluacionpoliticaspUBLICAS.com](http://www.evaluacionpoliticaspUBLICAS.com)

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN .ANDREA PERONI .....</b>	<b>3</b>
<b>UN EJEMPLO DEL USO DE LA INVESTIGACIÓN EXPERIMENTAL EN LA EVALUACIÓN EDUCACIONAL: EL CASO DEL PROGRAMA PREESCOLAR -UN BUEN COMIENZO- EN CHILE. SUSANA MENDIVE .....</b>	<b>8</b>
<b>EVALUACIÓN Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EL CASO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL EN CHILE. ANDRÉS HERNANDO.....</b>	<b>15</b>
<b>LA EXPERIENCIA DE SIEMPRO EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES, ARGENTINA. MONICA LEVCOVICH ....</b>	<b>26</b>
<b>CONCLUSIONES: EVALUACION Y PROTECCION SOCIAL . .....</b>	<b>34</b>
<b>ANDREA PERONI – MARIA JOSE POVEDANO .....</b>	<b>34</b>

Patrocinio:



## PRESENTACIÓN .Andrea Peroni

El presente documento recoge las ponencias<sup>1</sup> presentadas, el pasado mes de diciembre, en el Foro Panel titulado “Protección Social y Evaluación: Posibilidades y desafíos”. El evento fue organizado por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Chile-ReLAC- en colaboración con el Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas –NEPP- alojado en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Se trata del tercer<sup>2</sup> evento de estas características que realiza ReLAC en coordinación con el NEPP, con el objetivo de forjar un espacio de diálogo y conocimiento en torno al quehacer de la evaluación y los cambios que puede generar en los diferentes ámbitos sociales, desde una perspectiva plural, amplia y respetuosa.

El tema del Foro fue elegido en concordancia a la coyuntura de cambio que está viviendo Chile en materia de política social, previendo que dichos cambios conllevarán inevitablemente a nuevas formas de evaluación.

La política social, asume la protección social como un conjunto de políticas que buscan garantizar niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar su acceso a los servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente<sup>3</sup>. El diseño de un sistema de protección, la entrega de bienes y servicios, no asegura linealmente mejoras en la calidad de vida por la multiplicidad de factores que intervienen en la conformación de la vulnerabilidad. Así como parte importante de la

---

<sup>1</sup> El presente documento corresponde a la transcripción y edición de las conferencias dictadas por los autores. No constituyen textos de carácter científico; son el producto de la experiencia profesional y académica al respecto

<sup>2</sup> “Evaluación y Contraloría Social”, 2009, Seminario de dos días, en colaboración con FLACSO; y “Perspectivas de la Evaluación Pública en Chile”, 2010, Foro Panel

<sup>3</sup> Comprendida en esta noción, está la idea de sistemas de protección que protejan a la ciudadanía frente a situaciones de emergencia, así como de manera permanente a lo largo del ciclo de vida. (CEPAL).

calidad de los resultados obtenidos depende del seguimiento y evaluación que esté asociado al sistema en su conjunto y a los programas y proyectos que lo componen.

Ello da lugar a plantearse las siguientes preguntas: ¿Cuál es el seguimiento, monitoreo y evaluación asociado al sistema de protección social en Chile? ¿Qué aprendizajes conceptuales y metodológicos se desprenden de las experiencias existentes? ¿Cuál es la diseminación y uso de la información resultante? ¿Cuáles son los problemas y desafíos para mejorar la calidad y efectividad de los propios sistemas de evaluación vigentes?

Cabe destacar que durante este año 2011, se han sucedido importantes eventos a nivel internacional, que ponen en otro contexto las inquietudes antes planteadas:

En el mes de septiembre se realizó en Madrid el “VIII Seminario sobre experiencias de Evaluación de Programas y Políticas”, organizado por el Magíster de Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid. Este seminario se desarrolló respondiendo tres preguntas: ¿qué papel juega la evaluación?, ¿qué hacer desde la perspectiva directiva? y ¿qué hacer desde la perspectiva política?

De dicho seminario, podemos rescatar: (i) Que la Evaluación no nos permite actuar por estigmatización sino por realidades que son evidenciables gracias a los resultados de un procedimiento metodológico que insta a actuar con mayor profesionalidad, porque donde hay evaluación hay una exigencia social. (ii) Que las expectativas juegan un papel muy importante en la evaluación, ya que al medir el grado de satisfacción con el servicio brindado (hablando en términos generales) se puede encontrar una alta insatisfacción cuando se cuenta con elevadas expectativas sobre el servicio. Así como se obtiene un alto nivel de satisfacción cuando los clientes no tienen muchas expectativas sobre el servicio y por tanto, lo que encuentran es mejor de lo que esperaban.

El segundo evento, se vincula con la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y El Caribe, donde se realizó la conferencia “Evaluación de las redes de protección social: una perspectiva sectorial” (noviembre 2011).

A partir de los resultados de la evaluación realizada por el Banco Mundial sobre las redes de protección social en los países (2010). La conferencia analiza: (i) La importancia de realizar evaluaciones sectoriales para la formulación y/o fortalecimiento de políticas en la protección social de los países. (ii) La importancia de utilizar distintos tipos evaluaciones, de metodologías, especialmente evaluaciones de impacto para contar con evidencia empírica para la toma de decisiones en la política de protección social en los países. (iii) La necesidad de utilizar los datos administrativos y distintas encuestas nacionales para el diseño de distintos tipos de evaluaciones y estudios que requieran los países para mostrar resultados de los programas sociales que integran la protección social del país.

Y un tercer evento. tuvo lugar entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2011. En el Centro de Exposiciones y Convenciones (BEXCO) de Busan, República de Corea, donde se reunieron varios ministros de países en desarrollo y donantes, funcionarios gubernamentales, parlamentarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado de todo el mundo para participar en el “Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda”.

Aproximadamente dos mil delegados de todo el mundo revisaron los avances realizados hasta el momento por la Cooperación Internacional para el Desarrollo, con miras a una cooperación de mayor eficacia e impacto, y juntos asumir nuevos compromisos que contribuyan a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Del Foro se rescatan algunas ideas como: (i) La necesidad urgente de profundizar en los procesos de “apropiación democrática” en nuestros países, para lo cual la aplicación de sistemas de Protección Social y Evaluación de resultados (cambios en la calidad de vida, exigibilidad de derechos y en el desarrollo sostenible) con metodologías participativas, empieza a ser reconocida como una necesidad, en tanto facilitaría el rol social y político de las Organizaciones de la Sociedad Civil y su participación en Planes, Programas y Estrategias de Desarrollo. Y (ii) La necesidad del seguimiento y evaluación basado en resultados, desarrollado en todos sus niveles.

Por consiguiente, las inquietudes que nos planteamos en el presente Foro Panel, están en la línea de la discusión internacional actual. En los eventos internacionales recién mencionados, ambas dimensiones sentido de manera interrelacionadas: Protección Social y Evaluación. Donde se considera, desde el diseño hasta la implementación de las políticas y programas de mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables, la inclusión de la evaluación como requerimiento intrínseco de los modelos de cambio.

Los expositores invitados, así como el comentarista de las ponencias, tienen una acabada trayectoria académica y profesional en el ámbito de la evaluación, y por su misma experiencia nacional e internacional han sido convidados a responder las inquietudes que nos hemos planteado. La mesa está compuesta por los siguientes expositores:

Susana Mendive, Psicóloga educacional y Doctora en Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Post-Doctoral Fellow en Graduate School of Education de Harvard, y co-directora general del proyecto “Un buen Comienzo”, cuya ponencia es “Un ejemplo del uso de la investigación experimental en la evaluación educacional: el caso del programa preescolar –Un buen comienzo- en Chile”. Andrés Hernando, Doctor en Economía de Harvard, Jefe División Estudios, Ministerio Desarrollo Social, Chile, cuya ponencia es: “Evaluación y diseño de políticas públicas, el caso del Ministerio de Desarrollo Social en Chile”. Mónica Levcovich, Vicepresidenta Asociación Argentina de Economía de la Salud Experta Sistema de información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, Argentina –SIEMPRO-, cuya ponencia es: “La experiencia de SIEMPRO en la evaluación de programas sociales, Argentina”.

Susana Mendive realiza una exposición sobre un caso de evaluación experimental y señala cómo puede contribuir el conocimiento generado en la evaluación de un caso concreto, a la mejora de la política pública. Andrés Hernando presenta desde una mirada institucional el papel que juega la evaluación en la gestión de programas sociales y cuáles son los mecanismos que se están poniendo en marcha dentro del Ministerio de Desarrollo Social

para visibilizar la evaluación en la toma de decisiones. Mónica Levcovich hace un recorrido por las diferentes intervenciones evaluadas por I SIEMPRO desde su constitución hasta la actualidad, y cuáles han sido los puntos fuertes y dificultades encontrados en el camino en cada tipo de intervención.

Finalmente, se integran en la conclusión final, los comentarios realizados por Rodrigo Martínez, Sociólogo, Asesor Regional en Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el cierre del foro panel.

## Un ejemplo del uso de la investigación experimental en la evaluación educacional: el caso del programa preescolar -Un Buen Comienzo- en Chile. Susana Mendive

**Susana Mendive**

**Psicóloga educacional y Doctora en Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile**  
**Post-doctoral Fellow en Graduate School of Education de Harvard**  
**Co-directora general del proyecto “Un buen comienzo”**



La ponencia presenta el caso de la evaluación de impacto del programa “Un buen comienzo” que se está desarrollando en Chile, y cómo a partir de una experiencia específica se puede capitalizar conocimiento y contribuir a informar sobre la política pública chilena entre las edades de cuatro a seis años. El programa “Un buen comienzo” es parte de una iniciativa de alianza entre la Fundación Educacional Oportunidad, el Programa de graduados de Harvard en Educación, la Mesa técnica interinstitucional y la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales.

Tanto a nivel internacional como en Chile, en las esferas del mundo académico y de las políticas públicas, existe consenso en señalar la importancia que tiene el primer periodo de vida de la persona, comprendido entre los cero y los cuatro años, para su trayectoria de desarrollo individual y para el desarrollo de las sociedades en su conjunto.



Este consenso se materializó en Chile con el programa “Chile crece contigo”. El programa es parte de una política de protección social específicamente orientada al periodo etario comprendido entre cero y cuatro años, cuya intención es detectar las alertas tempranas que puedan requerir prestaciones relevantes en el área de la salud, la educación, la vivienda, etc., para el fomento del desarrollo de los niños/as.

Bedregal en su libro “Las nuevas políticas de protección social en Chile” (2010) al sistematizar el caso de “Chile crece contigo” advierte que existe el riesgo que las inversiones y los beneficios que el programa está teniendo en niños y niñas de edades entre cero y cuatro años, se vea limitado si no existe cobertura ni una alternativa política equivalente para el periodo siguiente de cuatro a seis años. En el área sanitaria, se manifiesta una tendencia progresiva a la disminución del número de visitas de control sano y de detección de riesgo psico-social. El número de visitas al servicio de salud de niños/as va decreciendo desde las 8,8 visitas al año, entre los cero y los cinco meses, hasta las 1, 3 visitas poco antes de cumplir los cuatro años, existiendo finalmente menos de una visita al año pasados los cuatro años. Con ello se deduce que los niños/as mayores de cuatro años carecen de la posibilidad de diagnóstico de cualquier riesgo en algún área de su desarrollo psico-social. En el área educativa, la cobertura preescolar es mayoritaria en el periodo de edad entre los cuatro y los cinco años, en cambio es bastante baja desde los primeros meses de vida hasta los tres años. La cobertura preescolar entre los cuatro y cinco años se aloja principalmente en establecimientos educacionales, a diferencia de los primeros años que se concentra en jardines infantiles de La Junta Nacional de Jardines Infantiles –JUNJI- y Fundación INTEGRAL, la primera financiada por el Estado y la segunda una fundación sin fines de lucro. Por tanto, desde el punto de vista del programa es relevante notar que el lugar donde la población preescolar está “cautiva”, es en las escuelas.

Cristian Bellei en la reciente edición del libro “Asistencia Técnica Educativa en Chile: ¿Aporte al mejoramiento escolar” (Mayo 2010), sistematiza experiencias de mejora escolar y concluye que la evaluación de estos programas aún no ha logrado informar de

una manera contundente si las mejoras acontecidas son atribuibles a la existencia del programa o no. Esto se debe a que las evaluaciones implementadas, principalmente de tipo cuasiexperimental o cualitativas, no han logrado aislar el sesgo que está involucrado en este tipo de diseños.

Nos hallamos ante el desarrollo incipiente de un nuevo tipo de evaluación denominada de impacto fuertemente más asociada al diseño experimental. El estudio experimental básicamente pretende: generalizar los resultados alcanzados en una muestra aleatoria sobre quienes han recibido tratamiento y quienes con iguales características no lo han recibido. El elemento de aleatorización hace que el estudio sea experimental, pues el supuesto en que se basa es que al aleatorizar se minimiza en su promedio todos los sesgos o diferencias que existan entre los grupos, y por tanto se consiguen grupos comparables para poder atribuir los cambios a la presencia del programa. Este supuesto se puede testear en el momento de la evaluación previa, para asegurar que sean comparables los distintos grupos en las variables relevantes, esto es si tienen promedios similares.

En esta evaluación se pretende mostrar cómo en los diferentes momentos de desarrollo del programa hay algunos aportes o contribuciones que se pueden rescatar para alimentar el objetivo final de informar a la política pública en el periodo de cuatro a seis años.

Se pueden establecer tres fases sobre la trayectoria del programa “Un Buen Comienzo” y la generación de información para el periodo etario de cuatro a seis años.

La primera fase es la de “Síntesis, de evidencia, diagnóstico y experiencia piloto”, que se desarrolló en este programa en los años 2006 y 2007, en ella se estableció una primera línea de base, necesaria para entender cuáles son las necesidades de la población de cuatro a seis años. Se observó que la calidad de la oferta educativa en este periodo es baja, y existe también un bajo nivel de prácticas familiares asociadas a la estimulación del lenguaje, siendo esta una de las variables que más explica el posterior desarrollo del lenguaje oral y el desarrollo de la alfabetización inicial. En esta primera fase se hizo también una evaluación piloto donde se obtuvo como resultado que los niños

especialmente que entran a prekindergarten, de tres y cuatro años de edad, tienen un nivel de desarrollo del lenguaje, especialmente de vocabulario y de comprensión oral, mucho más bajos que la media de niños de esas edades en Latinoamérica. Y respecto al área de salud, como se mencionaba anteriormente, los niños disminuyen sus visitas de control sano, habiendo niveles de sobrepeso alrededor del 15 % y de enfermedades respiratorias del 15%. La segunda fase es la del “Diseño del programa y de evaluación de impacto” desarrollada en 2007. Y la tercera fase es la de “Implementación del programa y de evaluaciones: impacto, implementación y costo efectividad” desarrollada desde 2008 hasta la fecha.

El programa “Un Buen Comienzo” es un programa de desarrollo profesional docente en servicio. El objetivo es mejorar la calidad de la educación preescolar y los resultados de los niños en Chile, en base a cuatro ejes: Alfabetización inicial, Salud, Socioemocional, Involucramiento familiar. Se entrega a los educadores nociones sobre cómo aprovechar el espacio escolar para incidir en la salud de los niños. Por ejemplo a través del fomento de las visitas de control sano y la atención de las necesidades respiratorias en niños, bajo el supuesto que los niños afectados por enfermedades respiratorias son los que más faltan a la escuela y por tanto este es un elemento necesario para la mejora de la calidad.

En este tiempo se ha implementado una muestra de alrededor de 64 escuelas, en distintas comunas, el público objetivo es la población vulnerable, y el programa dura 2 años. Tiene una modalidad de 6 módulos por año, y parte central del programa combina entrenamiento/capacitaciones con un modelo de acompañamiento y visitas a las salas.

Cada mes en cada módulo, se trabajan estrategias para fomentar el desarrollo del vocabulario y la comprensión oral, y se cuenta con facilitadores que van dos veces al mes a las salas. Cada visita del facilitador tiene un diferente rol, en la primera visita la facilitadora modela las nuevas estrategias que se intentan trabajar, y en la segunda visita el equipo de sala es quien tiene que modelar las nuevas estrategias con los niños y niñas, y

recibir retroalimentación por parte de la facilitadora, quien es también educadora de párvulos.

Esta idea proviene de los comentarios en distintos reportes del programa que señalan que no es suficiente la capacitación sin la existencia de acompañamiento en sala.

En cuanto a la forma en que se evaluará el programa, se hará básicamente una evaluación de impacto con asignación aleatoria, que asigna a las escuelas, que es la unidad de aleatorización, en dos grupos de intervención. Uno que recibe lo citado anteriormente, y otro que solamente recibe un conjunto de libros y una sesión de auto cuidado.

La evaluación tiene un diseño longitudinal, se hace seguimiento a los niños/as desde pre-kinder, se hace un primer post-test a final de pre-kinder y un segundo post-test a final del kinder. Se opta por modelos multinivel para la estimación de los efectos y se considera el cálculo del tamaño de la cantidad de escuelas para obtener resultados con un 80% de potencia estadística, y la agregación de las escuelas se hace en cohortes.

Cumpliendo con otro de los supuestos de un estudio experimental, se cuenta con el estudio de fidelidad de la implementación que busca informar si el programa ha sido efectivamente implementado. Los estudios de fidelidad-implementación informan política pública, no sólo sobre los efectos positivos de la intervención, también si estos efectos son producto de la intervención tal como fue planificada inicialmente, es decir, de la fidelidad en la implementación. El caso ideal sería un programa que logra efectos positivos pero también alta fidelidad, es decir que los factores que lo implementan como se espera. Si tenemos un programa que obtiene efectos positivos pero baja fidelidad, entonces es un programa que no es viable de implementar. Asimismo, este modelo se completa con un estudio de coste-efectividad en curso.

Como avance de las principales conclusiones es necesario señalar algunos aspectos clave<sup>4</sup> a tener en cuenta para que un programa o evaluación influyan en la política pública.

- El logro de credibilidad. Quienes son las instituciones involucradas en la evaluación, cómo ha sido el proceso que han seguido en la evaluación, en el caso de “Un Buen Comienzo” aporta credibilidad el hecho de que las personas encargadas de la evaluación sean parte del grupo externo que está desarrollando e impulsando los modelos de análisis de impacto.
- La oportunidad. En el sentido de que los resultados deben ser entregados de la manera más pronta posible. En el caso de “Un Buen Comienzo” se espera contar con resultados para el próximo año.
- La forma de comunicar los resultados. En Chile, no solamente se necesita desarrollar capacidad para conducir evaluaciones que permitan evaluar programas sino también hacerlas visibles y hacerlas comunicables a tomadores de decisiones, siendo esto un gran desafío.
- La posibilidad de generalización y expansión. Ello depende en gran parte del grupo que ha sido estudiado. Este es un estudio que ha tomado una muestra lo suficientemente grande para poder generalizar a la población de niños en vulnerabilidad.
- Y por último, la relevancia. En este sentido, este factor está siendo cumplido por este caso, pues actualmente en Chile, la necesidad de trabajar para la política pública con niños y niñas de cuatro a seis años, es un tema pertinente y necesario por los indicadores antes presentados.

Los costos de llevar a cabo esta iniciativa no han sido asumidos por el Estado sino por una entidad privada. Sin embargo, constituye una fuente de conocimiento que puede ser

---

<sup>4</sup> Fuente: Moreno, L. (2011). Curso de Evaluación de programas y políticas sociales. Facultad de Educación PUC

capitalizado y crear una instancia de colaboración y diálogo entre el mundo académico y el mundo de la toma de decisiones en política pública, con la finalidad de considerar los elementos que se entreguen de la evaluación para informar sobre una política pública.

Finalmente, y para dar pie a la reflexión, señalar la importancia que tanto el objetivo de las evaluaciones de impacto como el de la política públicas comparten: mejorar los indicadores de calidad de vida, especialmente en sectores vulnerables. Ahora, ¿cómo se podría informar que eso es realmente lo que se está alcanzando? Aquí surge el reto de contar con diseños de evaluación que logren hacerlo. De alguna manera esta propuesta expone mucho más las políticas públicas ante la ciudadanía, las esferas de toma de decisión y las esferas académicas, en relación a cómo se están invirtiendo los recursos en la política social. Y siguiendo estas reglas del juego, las evaluaciones experimentales contribuyen afirmando que si se logra impacto positivo quiere decir que existe una buena inversión.

Por tanto el desafío sería, cómo lograr informar si los recursos se han invertido como se esperaba, y conocer a la par que visibilizar, la manera en que se están alcanzando los objetivos buscados por la política social.

## Evaluación y diseño de políticas públicas, el caso del Ministerio de Desarrollo Social en Chile. Andrés Hernando

**Andrés Hernando**

**Doctor en Economía, Harvard**

**Jefe División Estudios, Ministerio Desarrollo Social, Chile**



La ponencia explica el sistema de evaluación que actualmente se comenzará a implementar en el Ministerio de Desarrollo Social. Este sistema se compone de varios componentes pero también apunta a una política integral de monitoreo y evaluación de programas sociales.

Una pregunta necesaria es por qué se evalúa en el Estado, y en respuesta, la razón obvia, se evalúa porque se quiere tener una mejor política, algo que no es tan sencillo. La evaluación debiera aportar en:

- La etapa de diseño, aquí debiéramos ser capaces de diseñar, elegir y coordinar acciones
- La etapa de implementación donde deberíamos ser capaces de observar, sugerir y muchas veces mejorar los programas sobre sí mismos,

- Y finalmente en una última etapa, deberíamos decidir si queremos continuar adelante con el programa, si queremos cambiarlo, o qué podemos aprender del programa.

El Ministerio de Desarrollo Social sigue este proceso en tres etapas: la evaluación ex-ante, el monitoreo de programas sociales y las evaluaciones ex-post, que son evaluaciones de impacto de tipo experimental aunque no completamente rigurosas.

El ciclo de vida de un programa comienza con un proceso de formulación, y en ese proceso es cuando interviene la evaluación ex ante. La evaluación ex ante no es propiamente una evaluación del programa, sino una evaluación de la formulación del programa y es parte integral del proceso de evaluación.

Durante la implementación del programa existe un sistema de monitoreo dirigido sobre él. El monitoreo comienza desde el inicio de la ejecución hasta el momento del cierre del programa en el que comienza la evaluación de impacto. Ello no significa que la evaluación de impacto no haya comenzado antes, la evaluación de impacto normalmente empieza junto con la formulación del programa, la evaluación se diseña para el programa. La teoría es que la evaluación se diseñe para el programa y no el programa para la evaluación, aunque a veces los límites sean un poco borrosos.

¿Qué es lo que se trata de hacer con la evaluación ex ante? El Ministerio de Desarrollo Social comenzará a funcionar con la evaluación ex ante el próximo año, actualmente se encuentra diseñado el mecanismo de evaluación, y se trata básicamente de incorporar herramientas para mejorar el modelo de intervención.

Se ha descompuesto en cuatro etapas: la etapa de marco lógico, que ya llevaba a cabo la Dirección de Presupuestos –DIPRES- a través del Formulario E. Si bien el resultado no era todo lo que se podía esperar, el avance alcanzado indica una sistematización de los programas, y el problema radica, quizás, en el poco uso que se hacía de esta información para la toma de decisiones.



La diferencia con el sistema de la DIPRES es que el Ministerio de Desarrollo Social está añadiendo antes de la dimensión de marco lógico, dos dimensiones más, una dimensión de consistencia del diseño del programa a través del marco lógico y otra de coherencia externa y coherencia con el resto de la oferta. Por coherencia externa básicamente se refiere a la validación del diagnóstico, algo nuevo hasta ahora, y que es posible gracias a que el Estado tiene bases de datos administrativas y de encuestas que le permiten más o menos aproximarse al conteo de incidencias sobre los programas. Algo que tampoco se hacía era mirar cómo funcionaba este programa con el resto de la oferta y plantearse las preguntas siguientes en el diseño del programa ¿Cuál es la oferta? ¿Hay otros programas que hagan algo parecido? ¿hay otros programas con los que pueda tener sinergias? ¿Podrían conectarse? ¿Hay programas con los cuales debiera necesariamente coordinarse? ¿Hay programas con los cuales pudiera usar algo de la capacidad instalada de modo de minimizar los costos administrativos? Todas estas preguntas no se hacían por la incertidumbre real de no saber con exactitud el número de programas existentes en el Estado. Actualmente se está trabajando en un catastro con los programas que se han logrado identificar y esa información estará disponible para el público.

Aunque en la actualidad no es posible, sería deseable que la evaluación ex ante contara también con el diseño de la estrategia de una evaluación ex post. Es decir, que la evaluación ex ante exigiera o verificara al menos que el programa tuviera una estrategia de evaluación de impacto. Esto es más complejo de llevar a cabo dada la incertidumbre que existe hoy en día sobre el origen o procedencia de las decisiones en torno a los programas, pues una vez que se cuenta con un modelo de proyección de impacto se facilita el análisis de costo-eficiencia y costo-efectividad, o lo que es igual, cuánto se ha invertido en el programa y cuál es el efecto que se espera de él.

En cuanto a la utilidad de la evaluación ex ante para el Ministerio de Desarrollo Social, ésta facilita información para la toma de decisiones, si existen múltiples diseños disponibles informa cuando se están analizando posibles cursos de acción y múltiples estrategias, y finalmente permite coordinar la política pública para que los programas funcionen como

un ente coherente. Todo ello se traduce en una coordinación de la oferta que ajusta la forma en la que se elijen y se seleccionan prestadores y ejecutores, de forma que los programas se interconectan con el sistema del que forman parte.

¿Cuáles son los desafíos de una evaluación ex ante? Ante todo tiene que ser útil. Y para que una evaluación sea útil tiene que cumplir una serie de requisitos: Tiene que llegar a tiempo, tiene que ser exhaustiva, tiene que contener respuestas a las preguntas que se están buscando, y además tiene que estar disponible en el momento en el que se toma la decisión final, que es la decisión de conocimiento sobre el programa. Y aquí la clave es que lo perfecto es enemigo de lo bueno. Se puede calcular un VAN en un programa social, pero se demoraría demasiado tiempo estar listo y el proceso requeriría detener cualquier generación de nuevos programas, algo imposible de hacer. Además, hay que tener en cuenta que se evalúan unos 40 programas nuevos al año, y se hacen unas 60 reformulaciones en programas totales en un año. Por todo ello es difícil hacer un proceso tan exhaustivo como se quisiera, siendo que además muchas veces no se justifica por el tamaño del programa.

¿Qué hace el monitoreo? Monitoreo es básicamente el proceso de hacer seguimiento de los programas que ya están en ejecución. Observa la oferta existente, y analiza aspectos como: la población efectivamente dotada, la cobertura real con respecto a la cobertura proyectada, cuál es la estrategia de focalización, si está funcionando o no, cuáles son los indicadores de resultados que el programa tiene definidos, cuáles son los indicadores intermedios y cuáles son los de ejecución. Es el momento de medir técnicamente el estado de los costos, y de los servicios prestados en relación a los costos administrativos.

Toda esta información se recoge a través de formularios de control del programa y después de eso se generan sugerencias que van hacia el interior y el exterior del programa. Hacia el interior básicamente se sugiere la coordinación con otros programas que pueden ser parte de la oferta y cambios en la estrategia de focalización. Por ejemplo, el programa está bien diseñado, funciona bien, pero el problema es que no se está identificando a la

gente que debiera ser beneficiaria efectiva del programa. Ante ello se sugiere que traten al respecto con el departamento de Desarrollo Social de MIDEPLAN, y van a recibir orientaciones para focalizar. También se suelen sugerir cambios en la estrategia de intervención y modificación del sistema de ejecución, lo cual se dirige hacia el exterior del programa.

¿Qué pretende mejorar la evaluación ex ante y cómo? Pretende facilitar la coordinación de la oferta pública y permitir la provisión de información a los usuarios, legisladores y ciudadanos respecto a la oferta pública disponible, los programas, su funcionamiento y su ejecución.

Al respecto, el Ministerio de Desarrollo Social tendrá disponibles en la web a partir del 15 de diciembre de 2011 dos productos:

- Todo el catastro de programas sociales que están actualmente en ejecución, así como una definición de lo que cada programa hace, su público objetivo, las coberturas de los últimos tres años, los niveles de presupuesto, y una evaluación de sus resultados intermedios, si es que existen.
- Y según la demanda y el curso de las solicitudes, se dispondrá de un espacio de consulta con respuesta a preguntas del tipo “cuáles son los programas que están dedicados a niños en riesgo social entre, por ejemplo los 4 a 6 años”, o “número de programas que están dirigidos a la problemática de la inserción laboral femenina”, e “inserción laboral femenina en la primera región”. De lo cual se obtendrá un documento en PDF con la información sobre los programas.

Toda esa información va a estar disponible en lo que se denomina el banco integrado de programas sociales, donde todo el público tendrá acceso. E internamente se harán recomendaciones a los formuladores de los programas.

¿Cuáles son los desafíos fundamentales que existen en el monitoreo? Primero tiene que ser útil, y esto dependerá del uso que le den los tomadores de decisiones. Si los

tomadores de decisiones utilizan la información para tomar decisiones, no sólo sobre presupuestos sino también sobre los usuarios, entonces se confía en que se producirá una mejora. Segundo, tiene que valorarse la oportunidad–tiempo, tiene que estar disponible en el momento preciso, y además contener información actualizada. Esto entraña un grado de dificultad en cuanto es fácil que la gente participe la primera vez, sobre todo cuando hay un mandato legal de participar, pero si la gente descubre que no les resulta útil, que no provee de información relevante, que no se escuchan sus sugerencias y el análisis no es justo, puede más bien ser visto como un elemento de control y generarse rechazo por miedo al cierre de los programas.

En cuanto a evaluaciones de impacto el Ministerio de Desarrollo Social básicamente pretende saber qué aspectos del programa han sido exitosos. Incide sobre todo como forma racional de decidir sobre la continuidad de un programa, a menos que la ficha de monitoreo diga que la implementación del programa no fue adecuada, en ese caso se podría proceder a rediseñar el programa y hacer otro mejor. Y también incide planteando modificaciones en las líneas de intervención con el fin de cambiar, mejorar e informar el diseño de política pública en base al el aprendizaje que afecta al corto, mediano y largo plazo. Por ejemplo, una evaluación de impacto exhaustiva de un programa como “El Buen Comienzo” sería la única forma de saber exactamente qué tan efectivos fuimos y qué tantos efectos, que no pudimos ver al principio, tuvimos en el largo plazo, e informar sobre política pública sería el principal objetivo de este caso.

El objetivo es no conformarse con saber si el programa tiene impacto o no, sino la búsqueda de las razones que explican por qué lo tiene, qué cambia en las personas, en los usuarios del programa, qué hace que finalmente este programa tenga resultado. Esto es mucho más importante desde el punto de vista académico que desde el punto de vista del Estado, pero igualmente necesario.

Los inconvenientes de la evaluación de impacto residen en varios aspectos. Entre ellos su utilidad versus oportunidad. Generalmente la evaluación de impacto se demora mucho en

estar disponible, y eso le resta relevancia, en cuanto a que los resultados cuando llegan, llegan tarde, llegan con información del impacto que ya está muy lejos o es poco lo que ya se puede hacer al respecto debido a la gran inercia imperante en los programas. Es muy difícil cambiar un programa que lleva diez años ejecutándose aunque todos estén convencidos que necesita ser cambiado.

Además, la evaluación de impacto tiene el inconveniente que suele ser muy costosa. Hacer un proceso exhaustivo de evaluación de impacto, que suponga una intervención bien monitoreada, un preciso control de todas las variables, grupos de control, grupos de impacto, encuestas de seguimiento, aleatorización, académicos, etc., no resulta barato, incluso cuando los académicos no reciben honorarios.

Por el contrario, sorprende la gran dimensión de bien público que tienen las evaluaciones de impacto. Una evaluación de impacto bien realizada de un programa en México, es lo que ha hecho que todos los países de Latinoamérica y otros países hayan decidido adoptar el modelo de transferencia condicionada. Las rigurosas evaluaciones de impacto sobre la pobreza, permitieron que no cerraran el programa cuando cambió el gobierno. Y permitió a sus seguidores no tener que demostrar que el programa funciona.

Dicha dimensión de bien público a partir del conocimiento generado por la evaluación, explica que en la práctica se hagan muchas menos evaluaciones de impacto de las que sería socialmente deseable que hubiera. Principalmente porque forzaría a la implantación de un nuevo modelo de gestión de las intervenciones.

El mandato del Ministerio de Desarrollo Social es de coordinación de la política social, esto implica que se debe contar con un sistema nacional de evaluación ex ante, y un sistema nacional de monitoreo de programas sociales. Estas son las herramientas se usan para coordinar la oferta, para asegurar que no hay programas que se repliquen entre sí y que los programas se están ejecutando de la mejor forma posible, además de asegurar que la información entre los programas sea fluida.

En el Estado actual, en el Ministerio se cumplen las dos primeras etapas de evaluación: ex ante y monitoreo. En cuanto a las evaluaciones de impacto, sólo se hacen de los programas del MDS, pues es el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos la encargada de hacer las evaluaciones de impacto del resto de los programas del Estado. Ello genera dificultades para DIPRES, porque DIPRES está asociada a la gestión del presupuesto y siembra temor entre los programas por miedo al cierre.

En el largo plazo se quiere crear una agencia para la calidad de las políticas públicas, que esté a cargo de las evaluaciones de impacto. No sería una gran agencia del tipo del Banco Central, con un núcleo de investigadores desarrollando estas evaluaciones. La idea es tener un organismo más bien pequeño con académicos a cargo, nombrados como los directores del Banco Central, es decir por 10 años, y que sean ellos quienes decidan qué evaluaciones se hacen y realicen la contratación en el mercado académico.

Un punto débil de la institucionalidad chilena es la escasez de Accountability, nadie se hace responsable de los resultados de los programas. Es común la creación de programas y su posterior desfinanciación. El Ministerio de Desarrollo Social, pretende con las nuevas herramientas poner al alcance del ciudadano, los académicos y los legisladores información precisa sobre los programas, para tratar de mostrar de frente lo que se está implementando y que ello tenga finalmente incidencia en la política pública.

Finalmente, resulta de utilidad explicar una experiencia que pone todo lo anterior en contexto. El Sistema Chile Solidario, fue un sistema que no tuvo una evaluación ex ante, por tanto no se analizaron sus supuestos. El supuesto fundamental era que había un núcleo duro de pobreza extrema en Chile, y que ese núcleo estaba desconectado de la oferta social. No se estudió si ese núcleo era inamovible cuando se unía al programa o no, y posteriormente afloró que efectivamente había un grupo mucho más grande de gente desconectada de la oferta social, pero que este núcleo de indigencia extrema iba rotando, con gente que entraba y salía de forma continua. Hasta el punto que ningún programa

que se dirigiera a este grupo o núcleo iba a poderlo localizar, acarreado consigo un gran problema en su ejecución.

No se justificó nunca la estrategia de focalización de Chile Solidario, no se hizo una definición y levantamiento de su línea de base y de su estrategia de evaluación. Tampoco estuvo monitoreado y fue un programa que no se implementó de acuerdo a su diseño. Finalmente el programa terminó funcionando de una forma totalmente distinta a lo que se suponía.

El objetivo del programa era que las familias e individuos que estaban fuera del sistema logaran conectarse por sí mismos con la oferta de ayudas existentes en el Estado. Esto se realizaría con el apoyo de una persona que incitaría a la familia o sujeto a conectarse con el sistema. Los apoyos familiares acabaron transformándose en gestores de oferta, de forma que se paseaban con un libro que contenía la oferta pública, y aconsejaban a los sujetos y familias un programa y gestionaban el papeleo entre el beneficiario y la municipalidad.

Como no se detectaron desviaciones en el foco de la intervención: la familia. La intervención fue derivando hacia los programas que estaban disponibles más que hacia las necesidades propias de la familia. Como resultado de esto no se aprendió sobre lo que habíamos estado haciendo, no se actualizaron los mecanismos, no se permitió que el programa aprendiera de sí mismo. ¿Qué pasó? Las evaluaciones de impacto no fueron suficientemente rigurosas, los grupos de control y grupos de tratamiento no fueron tales, hubo un gran sesgo por la selección inobservable, y hubo muchos datos que no estaban disponibles. A pesar de todo, y aunque los resultados de la evaluación no fueron buenos, jamás se utilizaron para rediseñar el programa.

El Ministerio de Desarrollo Social está lanzando actualmente el Ingreso Ético Familiar, que de alguna forma es un fortalecimiento de Chile Solidario, es mucho más que un sistema de transferencias condicionadas, es un sistema que de verdad pretende fortalecer Chile Solidario, tomando lo que sí funcionó y rediseñando lo que no funcionó. En este momento

se cuenta con una evaluación ex ante en fase preliminar, cuyos supuestos fueron validados con el equipo en terreno, además de las estadísticas de las que disponíamos. La estrategia de focalización es completamente nueva y está en proceso de revisión, se está cambiando la ficha de protección social. La definición y el levantamiento de la línea de base ya está avanzando, esto mucho antes de que el programa vaya a ejecutarse, y el programa actualmente figura en proceso de ley, con suerte comenzara a ejecutarse en abril del 2012.

Este programa va a estar sujeto a un sistema de monitoreo permanente. Se va a ejecutar el programa completo, pero también se van a evaluar las micro intervenciones, se va a levantar información de cada micro intervención realizada, de forma que esa información retroalimente de forma continua el diseño del programa. Se pretende que el programa aprenda de sí mismo en el curso de la intervención, partiendo del supuesto que la realidad es compleja y por ello se necesita que el programa aprenda de sí mismo. Por tanto, el programa está diseñado para tal fin, y que a través del monitoreo vaya informando y vaya aprendiendo a cambiar y modelar el problema de una forma distinta.

Las metodologías están bien definidas, aunque probablemente no serán óptimas en sentido académico, al no poder realizar una aleatorización completa por impedimentos legales. Se realizará la denominada aleatorización en la burbuja, que consiste en agregar gente que está justo en el límite de quedar dentro de la muestra. Y se hace una comparación entre los que quedan y los que no. Aunque no es un proceso tan limpio como una aleatorización completa, porque los sujetos que se encuentran en el límite lo están por alguna razón.

Finalmente ¿se llegará a tiempo con esta evaluación? Lo más probable es que no sea así. Aunque lo relevante en este caso será que se informará en Chile, en otros países, de las cosas que funcionan y de las que no a través de este sistema de monitoreo permanente que permitirá cambiar el programa a medida que se ejecuta.





## La experiencia de SIEMPRO en la evaluación de programas sociales, Argentina. Monica Levcovich

### Mónica Levcovich

Vicepresidenta Asociación Argentina de Economía de la Salud  
Experta Sistema de información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, Argentina



El SIEMPRO es el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales que nació en el año 1996 con financiamiento del Banco Mundial, en Argentina.

En el año 2002 se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas sociales, coincidiendo con la peor etapa de la crisis económica argentina, y en ese momento se suma el financiamiento del BM y el BID, porque se implementaron algunos programas de emergencia con financiamiento de estos bancos. En este contexto SIEMPRO fue el encargado de su monitoreo y evaluación.

En el año 2005 se incorporaron recursos nacionales al financiamiento de este programa, y en 2007 se creó la dirección nacional del SIEMPRO que tiene a su cargo la evaluación de programas sociales y está exclusivamente financiada con recursos nacionales.

La dirección nacional está constituida por cinco áreas: el área de Monitoreo, Evaluación, e Información Social, SISFAM, que es el sistema de información de la familia, e Informática. Tiene dieciséis agencias en dieciséis provincias establecidas a través de acuerdos o convenios con el Gobierno Nacional.

- El área de evaluación es la encargada de la evaluación de programas sociales, cuenta con un equipo interdisciplinario con hegemonía de sociólogos donde también se cuenta con estadísticos. Y trabaja de manera articulada con el resto de las áreas.
- Monitoreo se ocupa del monitoreo de beneficiarios, prestaciones y presupuestos de los programas sociales, y resume información que provee en la medida que es requerida, asimismo cuenta con algunos sistemas de monitoreo específico.
- El área de análisis de la información social, es experta en el análisis de mercado de trabajo e ingresos de las familias. Fundamentalmente hace el análisis de bases de datos no propias, como es la encuesta permanente de hogares, y también de bases de datos propias del SIEMPRO.
- SISFAM es un área que tiene a cargo el levantamiento de datos cuantitativos, todo el trabajo de campo ya sea cuando va directamente, supervisa, o capacita a quienes lo vayan a hacer. Y el área de informática provee la cartografía necesaria, hace los software de carga, controla y supervisa la carga, hace la validación de las bases de datos.

En acuerdo al programa que se va a evaluar se incorporará la presencia de otro actor: las universidades nacionales. Que se han constituido en los últimos años como consultores privilegiados del Estado, y que son contratados a los efectos de hacer estudios en el sector público.

De acuerdo a la modalidad que asuma la evaluación, el área de evaluación cumple funciones distintas. O se ocupa de todo, o establece los términos de referencia y hace la supervisión, o se da una situación mixta. En general los levantamientos de datos se hacen con grupos de estudiantes de las universidades nacionales.

El número de evaluaciones que se habían realizado en el SIEMPRO hasta 2003 era bastante importante, alrededor de dieciséis. A partir del 2003 se han llevado a cabo

evaluaciones de quince programas nacionales en distintas estancias, y dos evaluaciones exploratorias.

Argentina es un país de crisis recurrentes, donde ha habido aumentos de la pobreza, asociados en general a efectos de la inflación. Sin embargo, en la década de los '90 la pobreza y la empleabilidad social estuvieron asociadas, no a la inflación sino, a problemas en el mercado de trabajo. Aumentó fuertemente el desempleo, y se llegó al 2001, en un momento álgido de la crisis, con una tasa de pobreza muy elevada y un alto nivel de desempleo.

Frente a este contexto inédito en la historia Argentina, la política económica implementada, el cambio en la política cambiaria, fue clave para salir de esa situación. El estado coyuntural favorable del mercado internacional, el superávit fiscal, el superávit de ganancia de pagos, y una política de desendeudamiento. Todas estas medidas permitieron hacer un cambio drástico en el mercado laboral, aumentó la tasa de empleo y esto sumado a la política de ingresos disminuyó fuertemente la pobreza. Por supuesto, que la política económica fue acompañada por una política social con numerosos programas que atendían a esta población vulnerable.

En principio, un programa muy extenso fue el "Plan jefes y jefas de hogar desocupados", era un programa de transferencia de ingresos, que tenía una amplia cobertura pero un bajo nivel de transferencia. Este programa se fue transformando o fue disminuyendo su presencia y fueron apareciendo otros programas de transferencias de ingresos condicionadas, como el "Familia". Con ello hubo una extensión de las pensiones no contributivas, una moratoria previsional que permitió la jubilación de muchísimas personas que no habían hecho aportes anteriormente a la seguridad social, y finalmente "la Asignación Universal por Hijo".

Es decir, todos estos programas contribuyeron enormemente a la disminución de la pobreza. Pero para complementar estas medidas surgieron algunos otros programas que estaban dedicados a paliar o a solucionar algunos aspectos estructurales o bien a

acompañar y proteger a un grupo específico de población vulnerable. En este contexto actuó el SIEMPRO del 2006.

A continuación se muestra la experiencia de algunos programas que el SIEMPRO evaluó, para mostrar la complejidad de los programas y las diferentes modalidades de evaluación utilizadas.

En pleno auge de la crisis, se implementaron dos programas de emergencia que son el PROMEBA y el REMEDIAR.

El PROMEBA, es un programa de mejoramiento de barrios que aporta infraestructura básica, al tiempo que otorga condiciones particulares de participación social. Tiene una modalidad de ejecución particular porque trabaja conjuntamente con las provincias, y se articula con municipios y con organizaciones no gubernamentales. El SIEMPRO realizó dos evaluaciones simultáneas, una evaluación de gestión y una evaluación de impacto. La evaluación de gestión fue compleja en función que cada proyecto era particular por la manera en que se articulaba con el territorio. Las tres dimensiones analíticas que se abordaron fueron los aspectos institucionales relacionados con la unidad de coordinación nacional y su articulación con las provincias, la programación, presupuestos y costos, y el análisis de sostenibilidad de impacto a escala local. Se hizo una muestra de 12 proyectos, 6 proyectos que estaban en curso y 6 proyectos finalizados, y se trabajó sobre esa muestra.

El programa REMEDIAR es un programa de distribución de medicamentos a centros de atención primaria. Se distribuyen botiquines que alcanzan a cubrir alrededor del 90% de lo que se utiliza en estos centros asistenciales. Adicionalmente lo que buscaba el programa era atraer la población a los centros de atención primaria. Como el acceso es libre tanto a los CAPs como en los hospitales, la población tiende a saltar el primer nivel de atención y tratar de ser atendidos en los hospitales públicos generando problemas de gestión. Este programa intentó atraer y fidelizar a la población en su contacto con los centros de atención primaria. Fueron entrando de a poco porque tenían que cumplir ciertos requisitos, hasta que se cubrieron la totalidad de los centros de atención primaria

prácticamente del país. En este caso lo que el SIEMPRO evaluó fue la capacidad de los mecanismos institucionales del programa para lograr resultados o impactos previstos, determinar el alcance de resultados e impactos a partir de la comparación con la situación inicial del programa. Se hizo una línea de base y luego una evaluación de medio término, y se estudió la correspondencia entre los objetivos del programa y los requerimientos de los beneficiarios. Para ello se trabajó con una encuesta hecha con una muestra coincidental, con 6.724 casos que se hizo en el lugar de atención, de esta totalidad, se tomó una muestra para hacer encuestas en domicilio. Por otra parte se hicieron encuestas bastante amplias a referentes de los centros de atención primaria, los directores, los referentes médicos y de las farmacias. Y finalmente se hicieron grupos focales para aportar cuál era la percepción de los beneficiarios directos del programa.

Más adelante y para complementar los programas de transferencia de ingresos, se implementó el “Plan Manos a la Obra”, que intentaba generar emprendimientos asociativos subsidiados en el momento inicial a través de unos subsidios no directamente al emprendedor sino a organizaciones de transferencia que podían ser los municipios o organizaciones no gubernamentales, para compra de equipamiento e insumos. Los objetivos del plan más allá de tratar de incorporar una forma del nuevo paradigma de la política social, haciendo hincapié en la economía social y el desarrollo local, intentó además de mejorar el nivel de ingreso de las personas, mejorar el capital social de este grupo poblacional. El SIEMPRO utilizó en este caso un elemento cuantitativo a través de la aplicación de un cuestionario, que fue contestado por referentes de distintos tipos de emprendimientos y referentes de las organizaciones de transferencias en todo el país. Este trabajo fue realizado por petición expresa del Banco Interamericano de Desarrollo que era el financiador del programa. La evaluación del “Plan Manos a la obra” fue a pedido del subsecretario de Política Social que era quien lo gestionaba.

En el momento de mejora de las condiciones generales de la población urbana, se implementó un plan del Estado cuya población objetivo eran las localidades de hasta 12.000 habitantes. En realidad, el “Plan AHÍ” consistió en movilizar recursos de todos los

ministerios -no tenía recursos adicionales- con la intención de visibilizar estas localidades. De esta manera se procedió a entregar recursos de diferentes tipos: programas de transferencias de ingresos, programas de educación, de cultura, de infraestructuras, y además a generar espacios de participación social, a través de la conformación de mesas de gestión local. En este caso SIEMPRO construyó la línea de base, y luego realizó una evaluación de medio término. En ambas instancias se realizó una evaluación cualitativa sobre el tema de la participación social en estas localidades. En la línea de base se realizaron 13616 encuestas en 93 localidades, y 3.721 en 61 barrios del Gran Buenos Aires. Una de las dificultades que traía la evaluación de este programa, al igual que el del “Plan Manos a la Obra”, fue la extensión territorial, asumir y controlar el hecho de la dispersión de la población migrante. “Argentina Trabaja” es un programa de empleo que promueve la conformación de cooperativas, y del trabajo de estas cooperativas asociado a los municipios van a hacer infraestructura urbana, equipamiento urbano, saneamiento ambiental y producción comunitaria. Adicionalmente aparte de generar un ingreso mensual para los beneficiarios del programa, dota de cobertura en la seguridad social y facilita el acceso a actividades de capacitación. La evaluación que realizó SIEMPRO se llevó a cabo mediante encuestas sobre una muestra representativa de estos destinatarios, y lo complementó con una parte cualitativa a base de entrevistas a los gerentes de los municipios y las cooperativas, con el fin de analizar cómo se estaba implementando realmente el programa en cuanto a fidelidad al diseño en la ejecución completa.

Por último, en el año 2009 se lanzó el “Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno-Infantil entre las Mujeres y las Adolescentes”, en la subsecretaría de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la Nación. Con respecto a este plan, a SIEMPRO se le pidió, de parte de las autoridades del Ministerio de Salud hacer acompañamiento al programa. Se realizó una evaluación del proceso de implementación, que contó también con algunas complejidades, debido a que cada plan de acción en la provincia se hacía de manera participativa y las metas eran establecidas para cada provincia. El plan consolidaba 4 programas: Materno-Infantil: Prevención de Cáncer de Cuello Útero; Salud

Integral para los Adolescentes; y Salud Sexual y Procreación Responsable, y para cada uno de ellos se establecieron metas específicas.

SIEMPRO ha acompañado a la subsecretaría con la evaluación, haciendo encuestas en las provincias a los referentes de todos estos programas y a los directores de hospitales. Simultáneamente se ha desarrollado una línea de base cuantificando las metas que están puestas en 2011 y ahora se trasladan a 2016. Y también se ha diseñado un sistema de indicadores para resultados intermedios cuantitativos.

Como reflexiones finales, cabe señalar la importancia de la interacción con los programas a evaluar, independientemente como surja la evaluación. Tanto si es a pedido del programa, como si es a pedido de las autoridades o a pedido de los organismos de financiamiento externo, es fundamental el buen vínculo con el programa, el programa tiene que sentir que a ellos les va a servir la evaluación, porque el programa entre otras cosas tiene que colaborar en la definición de las preguntas esenciales que se van a hacer y en la facilitación de las fuentes de información. Ya sean documentos, comunidades, instituciones, así como en la interacción durante la transferencia de los resultados de la evaluación. En este sentido es muy importante la manera en que se comunica para qué sirve la evaluación y en qué se basa.

Cabe repetir que en SIEMPRO, la articulación del área de evaluación con el resto del SIEMPRO, así como la definición de su plataforma de trabajo con las universidades nacionales, es sumamente importante. Sobre todo, porque dada la complejidad y diversidad de los programas sociales, el abordaje metodológico múltiple y complementario requiere de perfiles con los que el equipo del SIEMPRO no cuenta y que se complementa con el staff de académicos de las Universidades nacionales.

Finalmente, cabe comunicar la relevancia de una experiencia. Para que SIEMPRO pudiera hacer la evaluación del “Plan Manos a la Obra” tuvo que rehacer el sistema de información de beneficiarios, cargar los expedientes que tenía, cargar la base de datos para que fuera utilizable y confiable. Y todo este trabajo se realizó simplemente porque el



programa quería ser evaluado. De alguna manera la evaluación funcionó como incentivo para la mejora del sistema de información. Lo mismo está pasando actualmente con el Plan Operativo para la Mortalidad Materno-Infantil, el set de indicadores intermedios que se diseñó tiene que partir por un lado, de la información hospitalaria que está registrada pero no es siempre relevante, y por otro, con información que ni siquiera está registrada, toda información necesaria para la gestión. Por tanto, es importante mostrar que la evaluación también puede generar con sus productos beneficios para la gestión de los programas, así como espacios de reflexión que son sumamente interesantes.

## CONCLUSIONES: EVALUACION y PROTECCION SOCIAL .

**Andrea Peroni – Maria Jose Povedano**

A modo de conclusión merece la pena subrayar varios aspectos expuestos por los ponentes. A primera vista resulta motivador descubrir que la evaluación ha dejado de ser la disciplina desconocida de hace algunos años, tradicionalmente vinculada a la economía a través del análisis de costo-beneficio, para vincularse a las ciencias sociales a través de la sociología y proponer nuevos tipos de análisis, como son el costo-impacto y costo-efectividad, análisis comprensivos, etc.

La mayor cercanía a una u otra disciplina así como la combinación de herramientas que cada una ofrece dependerá en gran parte del tipo de evaluación que se realice. Por ello es muy bien valorada la interdisciplinaridad de los equipos que evalúan, pero más allá de la especificidad del caso que requiera conocimientos en un ámbito determinado, lo importante es se ha creado un lenguaje y un área de conocimiento común vinculado a la Evaluación como disciplina (abierto a la transdisciplina).

Complementariamente a las ponencias es interesante señalar algunos puntos claves en la tarea de realizar evaluaciones, así como sistemas de evaluación y su vinculación con las preguntas que motivaron el presente foro panel:

Por un lado, la utilidad de la evaluación en términos de política pública, en tanto ésta reside no sólo en su servicio para la toma de decisiones sino también para la gestión. Gestión a todos los niveles, desde la alta dirección, los ejecutivos intermedios, hasta el cooperador local. En ese sentido la propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de contar con un buen catastro de la oferta pública es claramente importante y relevante. La información no sólo para la toma de decisiones a nivel directivo, también ejecutivo y operativo, considerar monitoreo y evaluación de procesos para auto-aprendizaje entre los

mismos actores. De esta manera se incorpora la evaluación al ciclo completo de la intervención social, permitiendo pesquisar en todo momento su pertinencia.

También es relevante y necesario incorporar en el quehacer evaluativo la información del contexto político, social y económico. Contar con mapas de oferta y demanda de políticas públicas que se están implementando, y no sólo contemplando lo público sino también lo privado; ya que se ha evidenciado en más de una oportunidad cómo la oferta pública compite con la oferta privada, con objetivos a veces semejantes, y donde en vez de haber coordinación más bien hay competencia por la misma población objetivo. Un catastro de tales características permite, por un lado tener una macro visión de los recursos puestos en juego para disminuir la vulnerabilidad de la población objetivo trascendiendo los límites del Estado. Por otro lado, permite responder con mayor precisión ante momentos de crisis económicas o catástrofes naturales, donde la inestabilidad social presiona a la clase política, solicitando respuestas pertinentes y rápidas. En este sentido, la evaluación contará con elementos de base para poder generar aprendizaje sobre la forma de responder a las demandas sociales, en momentos calmos y en momentos convulsionados. Por tanto, resultan indispensables los sistemas de información del contexto. Pues una evaluación sin contexto puede llevarnos a conclusiones erróneas. En ocasiones la evaluación puede ser muy pura en términos de la información que nos remite o del modelo experimental utilizado, incluso se podría afirmar que se logró controlar todas las variables intervinientes. Pero habría que estar atentos a las evaluaciones que desde el modelo experimental nos pueden llevar a errores cuando son procesos continuos, en estos casos sería mejor hablar de evaluaciones continuas. Y también prestar atención cuando podemos tener información sobre dos momentos de la implementación del programa (antes/después), pero no tenemos la información social y económica que simultáneamente está ocurriendo en el entorno, ya que ello puede inducirnos a errores de interpretación. En el caso de los sectores más vulnerables, muchas son las variables que han causado y mantenido tal situación, por ende los programas de protección social que

se dirijan a dicho grupo deben también contemplar tal multicausalidad, y la evaluación no debe olvidar tal comprensión teórica del fenómeno social complejo que se interviene.

En relación al contexto y a la ponencia de la profesora Susana Mendive, es preciso preguntarse al aplicar un modelo experimental o cuasi experimental en un área como la protección social donde los diseños de transitan desde la focalización hacia la universalización de derechos: ¿Qué hacer cuando la tendencia intencionada de universalización de derechos choca con la aplicación del modelo experimental, de asignación a una muestra aleatoria, que requiere un grupo de control idéntico? ¿Cómo excluir a un sector de la población la recepción de beneficios del programa, cuando las necesidades son las mismas?. Si no se resuelve este tema, vinculado a la perspectiva de derechos, podremos asistir a , evaluaciones rigurosas pero no logra interpretar lo que acontece en el conjunto de la realidad, en tanto decisión ético-política de otorgar beneficios públicos a quienes objetivamente los requieren.

Por último, afrontar el dilema de los actores que participan, en la evaluación de los programas. Tanto la evaluación interna o externa, tienen sus pros y sus contras. Habría que examinar en cada caso cual es el nivel de incorporación y participación en el proceso de la evaluación para que no esté sesgada por intereses espurios, tratando de mantener el equilibrio entre pureza de los datos y contextualización con la realidad. Asimismo, más allá de quienes aplican la evaluación, cabe preguntarse quienes y como participan en la generación de la información, y aquí el desafío es ¿Cómo incorporar la perspectiva del destinatario de la acción social estatal en la construcción de la evaluación?

Es relevante también la incorporación de los temas de evaluación cualitativa. Tanto por lo que acontece con los gestores como con lo que acontece con la población objetivo que buscamos atender. Merece la pena tener dentro de las variables el grado de participación de unos y otros en la forma interna y externa, para que haya una verdadera retroalimentación y no se quede en un simple un juicio. La perspectiva cualitativa

entregara los sentidos y significados de la acción pública, más allá de la cuantificación de los resultados obtenidos, y contribuye a la interpretación de los mismos.

Para terminar dejar en el aire un desafío: la evaluación de la política. ¿Cómo llevar la evaluación de programas a la evaluación de la política para la toma de decisiones?. Queda mucho por recorrer para determinar en qué medida incorporamos los análisis de las políticas, las preconcepciones, la evaluación ex ante de la estructura lógica y que todo este análisis esté presente, también en la evaluación ex post, para que sea un aporte a la toma de decisiones con sus especificidades desde lo micro hasta lo macro, permeando todos los niveles de la operacionalización de la intervención pública.

Y desde la implementación, cómo afrontar el desafío de generar sistemas de monitoreo y evaluación de procesos estatales que tengan a la vez autonomía y una mirada externa que permita hacer el trabajo de manera libre. En este sentido, lo conflictivo no es tanto la autonomía con respecto al trabajo, sino la determinación de qué es lo que se decide evaluar. Sirva como ejemplo CONEVAL de México, un espacio colegiado de actores, que permite implementar evaluaciones de acuerdo a criterios autónomos con actores independientes, para conformar política pública de largo plazo. O el caso de Argentina, con la inclusión de las Universidades Públicas, como garante de los procesos de evaluación, como monitores de la intervención estatal.

ISBN

978-956-351-874-0