

La Evaluación Económica de los Proyectos Sociales*

*Karen Marie Mokate***

El evaluador de proyectos o políticas enfrentan un reto particular al abarcar el análisis de inversiones en los llamados "sectores sociales": salud, educación, justicia, nutrición y bienestar familiar. Este reto se presenta por las características de estos sectores, en los cuales se producen "bienes meritorios" que son generalmente intangibles y no se transan en ningún mercado. La naturaleza de los beneficios atribuibles a inversiones y prestación de servicios en estos sectores dificulta el aislamiento del efecto de una determinada actividad o proyecto y la valoración de dicho impacto. Este artículo recomienda al analista visualizar la cadena del proyecto social: inversión - acción - resultado - efecto - impacto - mejoría en el bienestar. Dicha cadena contribuye tanto a la formulación como también a la evaluación del proyecto. Concluye que para fortalecer estos procesos y la consecuente asignación de recursos, urge mejorar la evaluación sobre la marcha y la evaluación ex-post de los proyectos sociales.

I. Introducción

Los proyectos sociales, que incluyen los que ofrecen servicios de salud, educación, seguridad, justicia, nutrición y bienestar familiar, contribuyen directa e indudablemente al bienestar de los individuos y, por ende, de la Nación. Sin embargo, presentan

* Documento preparado con base en dos artículos preliminares sobre el mismo tema: el primero, una ponencia presentada a la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación, el 19 de julio de 1991 y el segundo, un trabajo preparado para el taller "El Manejo Empresarial en Proyectos de Beneficio Social a partir de Estrategias Comunicativas Orientadas a Superar el Problema de la Droga", auspiciados por la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica en Colombia, en Villa de Leyva, en agosto de 1991.

** B.A. Ciencias Políticas y Español. M. Sc. en Economía, Ph.D. en Economía, Universidad de Illinois. Coordinadora, Programa de Evaluación de Proyectos, BID, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

al científico social una dificultad analítica particular; la naturaleza de los proyectos sociales y, particularmente, de sus beneficios, ha hecho que las convencionales herramientas de formulación y evaluación de proyectos hayan sido de poca aplicación a la optimización de la asignación de recursos en estos sectores.

El objetivo del presente artículo consiste en reflexionar sobre los proyectos sociales, sus características, sus impactos sobre el bienestar nacional y posibles métodos de evaluación de los mismos. Así, se pretende plantear algunas pautas para el desarrollo de una metodología de evaluación que podría aplicarse en Colombia.

Para lograr este objetivo, primero se analizarán las características de los proyectos sociales y las implicaciones que ellas tienen para su formulación y evaluación. Luego, se hará un recuento resumido de los enfoques de evaluación de los proyectos sociales.

Finalmente, se plantearán unas recomendaciones y unas inquietudes para la preparación de una metodología de análisis de los proyectos sociales, teniendo en cuenta los diferentes objetivos de la evaluación.

II. Las características de los proyectos sociales y las implicaciones para su formulación y evaluación

A. Las características básicas de los proyectos sociales

Los proyectos sociales presentan cinco características particulares que hacen que sean casos diferentes a los proyectos de inversión en los demás sectores económicos (los sectores productivos y de infraestructura). Estas características son las siguientes:

- **Los proyectos sociales actúan directamente sobre el bienestar del ser humano.** El objeto y enfoque de los proyectos sociales consisten en intentar generar un cambio en las condiciones básicas de vida y/o el comportamiento en unos determinados individuos o grupos sociales.

- **Los proyectos sociales producen u ofrecen servicios que mantienen, generan o restauran algún bien meritorio que se "consume" por los individuos o grupos sociales beneficiados.**

Por "bien meritorio" se debe entender algún bien, generalmente intangible, que genera bienestar directamente, sin ser transado en ningún mercado. No hay ninguna duda sobre el "mérito" de estos bienes, o sea, sobre el beneficio de aumentar su oferta o su stock. Sin embargo, por la inexistencia de mercados en los cuales se transan dichos bienes, no hay señales claras sobre el valor que los consumidores les asignan.

Ejemplos clásicos de los bienes meritorios son: la buena salud; la cultura o el nivel educativo; la tranquilidad; la seguridad nacional y callejera; la paz; la protección de los derechos humanos, etc.

Los proyectos sociales ofrecen servicios que buscan mantener, reponer o aumentar el stock de estos bienes meritorios: servicios médicos para mantener o reponer el stock

de buena salud; programas educativos que aumentan el nivel educativo o el nivel cultural; servicios militares y policíacos que intentan mantener o reponer la seguridad, etc.

- Los “stocks” de los bienes meritorios producidos o mantenidos a través de los servicios ofrecidos por los proyectos sociales se determinan por una amplia gama de variables, incluyendo elementos socio-económicos; culturales; climáticos; epidemiológicos; etc. Esta característica hace que sea muy difícil aislar el efecto de una determinada acción (un proyecto, por ejemplo) sobre el stock de los bienes meritorios.

Hay que tener en cuenta que los proyectos sociales se realizan en un mundo muy dinámico, y, por tanto, entran a generar sus impactos al mismo tiempo en que otras variables están incidiendo sobre el stock de los bienes meritorios: cambios en el ciclo económico; modificaciones estacionales; cambios en otros proyectos o programas sociales y productivos, etc.

- Los bienes meritorios que se producen a través de los proyectos sociales tienen la característica de ser tanto bienes de consumo como también bienes de inversión. Este hecho tiene que tomarse en cuenta al pensar en la valoración de los beneficios de los proyectos sociales. Dicha valoración tendría que reflejar el valor en ambos papeles: primero, sería necesario indagar sobre el aporte de los proyectos sociales a la capacidad productiva de la economía (a través del aumento en la productividad de la fuerza de trabajo o a través de la liberación o ahorro de recursos generado por el proyecto). Además, habría que identificar la utilidad brindada directamente por el proyecto a la población beneficiada, debido al aumento en la disponibilidad de la buena salud, la educación, la seguridad, etc. en su papel de ser bienes de consumo.

- Por la naturaleza de los bienes meritorios generados por los proyectos sociales, el éxito de estos proyectos no depende únicamente de la actuación de los oferentes o ejecutores de los proyectos. El hecho que los proyectos actúan sobre los individuos hace que su éxito requiere de una efectiva y adecuada participación de los beneficiarios. En otras palabras, el éxito de los proyectos sociales depende de la voluntad y la efectividad con que los beneficiarios “ponen de su parte”.

Por ejemplo, no es suficiente ofrecer servicios médicos curativos. Se requiere que los beneficiarios acudan a los centros donde se ofrecen los servicios, y que acepten y acaten las recomendaciones de los médicos. En forma similar, los proyectos educativos requieren de la asistencia y voluntad de los estudiantes: tienen que asistir, participar y estudiar para que se rindan los frutos deseados.

Esta característica tiene implicaciones muy claras para la formulación de los proyectos. El proyecto tiene que diseñarse de tal manera que se maximice la probabilidad de que los beneficiarios puedan y quieran participar efectivamente en los mismos. Por tanto, habrá que tener en cuenta las condiciones económicas, culturales y laborales de los potenciales beneficiarios desde el inicio del proceso de diseño de los proyectos.

B. La "cadena" de los proyectos sociales

1. Definición de la cadena

Las características de los proyectos sociales que se acaban de describir indican un elemento particularmente importante para su formulación y evaluación: la inversión y las actividades de los proyectos no generan ni directa ni automáticamente los cambios que conllevarán un aumento en el bienestar de la colectividad nacional. El impacto sobre el bienestar se produce indirectamente, a través de una cadena de la siguiente naturaleza:

INVERSION —> ACCION —> RESULTADO —> EFECTO —> AUMENTO
EN EL STOCK DEL BIEN MERITORIO ("IMPACTO") —> MEJORIA EN
EL BIENESTAR

Con el fin de esclarecer esta cadena, sería importante tener en cuenta las siguientes definiciones:

RESULTADO: El resultado consiste en el producto concreto de las actividades desarrolladas por el proyecto. El resultado refleja una modificación en la **oferta** de los servicios sociales, que resulta de la ejecución de las actividades definidas por el proyecto: por ejemplo, aumento en la infraestructura física; aumento en el número de médicos capacitados; modificación de la estructura curricular, etc. (López, 1985).

EFECTO: El efecto se produce al reunirse efectivamente los demandantes con la oferta generada por el proyecto. El efecto consiste en la utilización de los productos del proyecto (Cohen y Franco, 1988) y es reflejada por los "consumos" de los servicios ofrecidos: aumento en la tasa de vacunación; reducción en la tasa de deserción escolar, etc.

IMPACTO: El impacto consiste en "la consecuencia de los efectos de un proyecto ... expresa el grado de cumplimiento de los objetivos con respecto a la población meta del proyecto" (Cohen y Franco, 1988, p. 87). La generación del impacto depende de la efectividad del servicio prestado, o sea, la adecuación de la solución propuesta en el diseño del proyecto.

El impacto se mide sobre el bien meritorio que se busca generar: la salud; la educación; el nivel nutricional; etc.

MEJORIA EN EL BIENESTAR: La mejoría en el bienestar se genera directamente en respuesta a los impactos de los proyectos. El mejoramiento del bienestar es el reflejo de los motivos por los cuales los impactos tienen valor: generan mayor satisfacción, directamente; ahorran recursos, por no tener que producir otros servicios; ahorran tiempo; reducen sufrimiento; aumentan la productividad de la fuerza de trabajo.

El éxito de un proyecto social dependerá del buen desempeño de cada eslabón de la cadena que se acaba de describir; un incumplimiento o mal desempeño en cualquier

paso hará que no se logre el mejoramiento en el bienestar que se busca. Por lo tanto, vale la pena detallar cada uno de los pasos de la cadena.

2. INVERSION —> ACCION —> RESULTADO

Este paso describe la realización de las actividades programadas: la prestación de servicios médicos; la realización de programas preventivos o educativos; la distribución de alimentos; la rehabilitación ocupacional, etc.

Describe la oferta de servicios, y su éxito depende de una buena formulación y ejecución de las actividades del proyecto. La clave de este éxito consiste en una rigurosa programación y seguimiento de todas las inversiones y gastos necesarios para el buen desempeño de las actividades.

Por lo tanto, la formulación del proyecto requiere de una planeación y financiamiento de diseños, adecuaciones institucionales, construcciones, dotaciones, entrenamiento, reclutamiento de profesionales, supervisiones y funcionamiento cotidiano del programa.

También requiere de una clara definición de calendarios, de relaciones interinstitucionales y de mecanismos para incentivar o involucrar a la comunidad de beneficiarios en las actividades del proyecto.

3. RESULTADO —> EFECTO

Para que el impacto de inversiones se siga desencadenando, es necesario que se presenten los resultados esperados: reducción de la incidencia de enfermedades; cambio en el comportamiento; disminuciones en las tasas de analfabetismo; mejoramiento en el consumo de proteínas; modificación del uso del tiempo, etc.

Sin embargo, para que este paso se desencadene exitosamente, habrá que darse tres condiciones, a saber:

- i) La población objetivo del proyecto tiene que acudir al servicio o al programa.
- ii) Los servicios o actividades tienen que ser diseñados y entregados en tal forma que conduzcan efectivamente al resultado esperado.
- iii) La población que acuda al proyecto tiene que "poner de su parte" para lograr los resultados esperados.

La primera y tercera condición indican que la ejecución y éxito de los proyectos sociales no dependerán únicamente de los planeadores y ejecutores. Dependen fundamentalmente del comportamiento de los beneficiarios. El proyecto de salud no puede ser exitoso si la población no acude a hacer uso de sus servicios. El éxito del programa educacional dependerá parcialmente de la actitud y el esfuerzo de los estudiantes. La prestación de servicios legales sólo será exitosa en la medida en que los beneficiarios cumplan con las recomendaciones impartidas. Programas preventivos serán efectivos

sólo si los beneficiarios entienden y se convencen y cumplen cabalmente con las recomendaciones planteadas.

Estas condiciones se vuelven críticas en los proyectos sociales, a diferencia de otros tipos de proyectos.

La segunda condición señala la importancia de un adecuado diseño de los servicios prestados o las actividades realizadas por el proyecto.

La adecuación del diseño no sólo depende de factores técnicos (médicos, pedagógicos, y los medios legales, etc.), sino también de factores socio-culturales y socio-económicos. El diseño de las actividades a ser realizadas tiene que tener en cuenta las condiciones económicas, climáticas, antropológicas, culturales y sociológicas de la zona a ser beneficiada.

Las tres condiciones señalan la importancia de la etapa de formulación de los proyectos sociales. En esta etapa, se necesita un alto grado de sensibilidad con respecto a las necesidades y las condiciones de vida de la población como también una claridad técnica, con el fin de encontrar una solución eficaz y eficiente.

4. EFECTO —> IMPACTO (AUMENTO EN EL STOCK DEL BIEN MERITORIO)

Este paso depende en forma fundamental de la efectividad del mecanismo implementado por el proyecto. Si la solución recomendada por el diseño del proyecto ha sido acogida efectivamente por la población beneficiaria (que el resultado haya conducido al efecto), la generación del impacto esperado en los indicadores asociados con el stock del bien meritorio dependerá únicamente del grado de efectividad de la solución propuesta.

La medición del impacto se realiza a través de indicadores que reflejan el stock del bien meritorio: indicadores de nutrición, de salud, de seguridad, etc. Dicha medición constituye el análisis esencial del verdadero aporte del proyecto.

5. IMPACTO —> MEJORIA EN EL BIENESTAR

Al presentarse los impactos esperados de un proyecto social, se esperaría un mejoramiento "automático" en el nivel de bienestar.

Como tal, este último paso se convierte en un paso únicamente necesario para el evaluador que pretende traducir la medición de impactos en unos indicadores que reflejen el aporte del proyecto al bienestar socioeconómico. Es el paso de "valoración de impacto" en el proceso de evaluación económica de proyectos.

El análisis de este último paso debe permitir consolidar la información sobre el valor del impacto generado por el proyecto y la prioridad de las necesidades satisfechas por él, de tal forma que se produzca un indicador que señale si se justifica realizar las inversiones del proyecto, según su aporte al bienestar de la población nacional.

Por supuesto, este análisis generaría un indicador óptimo para la toma de decisiones sobre la bondad de los proyectos propuestos y la priorización de los mismos. Al mismo tiempo, este último paso es dificultado por dos de las características de los proyectos sociales, que fueron discutidas anteriormente: el difícil aislamiento del impacto de un solo proyecto sobre los indicadores de impacto y el doble papel de los bienes meritorios producidos por los proyectos sociales. Si dichos bienes fuesen únicamente bienes de inversión, se podrían asociar con mercados y, así, su valoración en términos de aporte al bienestar, sería relativamente fácil. Sin embargo, el hecho que los bienes sean también bienes de consumo, pero que no son transados en ningún mercado identificado, hace que los impactos sean de difícil valoración.

III. Diferentes enfoques de la evaluación de proyectos sociales

Las evaluaciones de proyectos sociales en Colombia se pueden clasificar según dos criterios diferentes: su relación con el ciclo del proyecto y su enfoque o forma de acercamiento al análisis del proyecto.

A. Las evaluaciones con relación al ciclo del proyecto

Las evaluaciones de proyectos (proyectos en general y proyectos sociales en particular) se ubican en diferentes etapas del ciclo del proyecto. En cada etapa, la evaluación toma un objetivo particular. Las diferentes evaluaciones son: la evaluación ex-ante, realizada en la etapa de formulación y antes de tomar la decisión con respecto a la realización del proyecto; la evaluación sobre la marcha, que se lleva a cabo en la etapa de ejecución y la evaluación ex-post, que se realiza a la finalización de la etapa de ejecución.

1. Evaluación ex-ante

La evaluación ex-ante de proyectos busca contribuir al proceso decisorio, arrojando información sobre la bondad de un proyecto propuesto. Debe incluir el análisis de la inversión en todos sus aspectos, incluyendo los técnicos; los institucionales; los financieros y los socio-económicos¹.

Al recomendar que un proyecto se pueda realizar, el evaluador tendrá que tener claridad sobre la factibilidad de su realización, en todos estos aspectos.

La evaluación ex-ante de proyectos sociales es particularmente difícil por la falta de metodologías que permitan "proyectar" sus beneficios. Sólo a través de la acumulación de experiencias pasadas y presentes (por medio de evaluaciones sobre la marcha de proyectos y por medio de evaluaciones ex-post), o sea, mediante la consolidación sistemática de la experiencia en proyectos sociales, se podrá acumular una experiencia

1. La evaluación financiera analiza la rentabilidad del proyecto y la factibilidad de financiar sus costos durante toda la vida útil. La evaluación socio-económica busca analizar el aporte neto del proyecto al cumplimiento de los diferentes objetivos incorporados en el plan de desarrollo nacional.

y una base de información que podría facilitar la proyección de beneficios de futuras inversiones.

2. Evaluación sobre la marcha

La evaluación sobre la marcha tiene el objetivo de fortalecer los proyectos durante su ejecución, reforzando sus aspectos positivos y corrigiendo sus puntos débiles.

Por lo tanto, la evaluación sobre la marcha tiende a analizar los varios aspectos del proyecto (técnicos; institucionales; financieros y socio-económicos), enfocándose a los siguientes aspectos:

- Cumplimiento de objetivos y metas;
- Eficacia y eficiencia de las estrategias usadas;
- Desempeño de las entidades involucradas;
- Seguimiento financiero.

La evaluación sobre la marcha de los proyectos sociales no ha tendido a arrojar una información sistemática que constituya un registro del desempeño o del logro de objetivos. Sin embargo, para convertirse en un verdadero apoyo a la formulación de proyectos en marcha y la formulación de nuevos proyectos, este registro sistemático es indispensable.

El registro de información en la evaluación sobre la marcha debe evidenciar el aporte del proyecto a su objetivo. Por ejemplo, para los proyectos de nutrición infantil, debe registrar los indicadores antro-morfológicos de los niños beneficiados, en diferentes momentos de su participación del proyecto. Por lo tanto, debe establecer un método periódico, consistente y de costo razonable, para la recolección de información. Por ejemplo, el registro mensual del peso y talla de los niños de los Hogares Comunitarios de Bienestar, y de su historia de asistencia al hogar. Dicha información permitiría un seguimiento del aporte del proyecto a la nutrición de los niños beneficiados.

3. La evaluación ex-post

La evaluación ex-post tiene el objetivo de consolidar la experiencia de un proyecto, con el fin de recopilar aprendizajes para la formulación y ejecución de nuevos proyectos. Por lo tanto, la evaluación ex-post se enfoca a unos aspectos parecidos a los planteados en la discusión sobre la evaluación sobre la marcha.

Para cada aspecto analizado, la evaluación ex-post debe cuestionar si el proyecto cumplió con las expectativas planteadas y planear las razones que contribuyeron a ese cumplimiento (o falta de cumplimiento).

Por lo tanto, la evaluación ex-post requerirá de unos registros claros y sistemáticos del desempeño: el cumplimiento de metas; indicadores de aportes a los objetivos; desempeño institucional; flujos financieros. Es decir, la evaluación ex-post sólo será útil en la medida que pueda contar con un recuento riguroso y sistemático de la experiencia del proyecto.

B. Enfoque del análisis del proyecto

Las evaluaciones de los proyectos sociales también se pueden clasificar según el enfoque que dan al estudio del proyecto, o a la manera que lo acercan. Se pueden definir los siguientes enfoques:

- Cuantitativo;
- Cualitativo;
- Participativo.

Cabe destacar que ninguno de estos enfoques es excluyente de los demás. Las evaluaciones tienden a caracterizarse por un enfoque principal sin limitarse a uno sólo.

1. El enfoque cuantitativo

La evaluación cuantitativa frecuentemente se asocia con una evaluación ex-ante que pretende proyectar aportes del proyecto y cuestionar si la inversión a realizarse "se justifica" por los mismos. Sin embargo, este tipo de evaluación de proyectos sociales es comúnmente infactible, por falta de poder asociar las acciones a ser realizadas con un resultado esperado (por ejemplo, una campaña de información por medios masivos es efectivamente escuchada por 250.000 individuos y cambia el comportamiento de 130.000, o, un programa de almuerzos escolares reduce la incidencia de mal nutrición aguda en 70%)².

El enfoque cuantitativo, sin embargo, no se limita a la evaluación ex-ante. También aplica en la evaluación sobre la marcha, en la cual se enfatiza el registro de indicadores de cumplimiento y aporte del proyecto.

La aplicación máxima del enfoque cuantitativo constituiría un análisis costo-beneficio o costo-efecto del proyecto, o lo que se ha denominado una evaluación socio-económica. Esta evaluación no debe confundirse con una evaluación financiera que mide los ingresos y los egresos del proyecto, con el fin de analizar su financiamiento y/o rentabilidad. El análisis costo-beneficio busca analizar el aporte del proyecto al bienestar socio-económico, consolidando sus diferentes logros a un sólo indicador que luego puede ser contrastado con los costos, para arrojar información sobre la bondad de la inversión.

2. El enfoque cualitativo

La evaluación cualitativa de proyectos se ha definido como una herramienta formativa, enfocada a la aplicación para el rediseño de proyectos en marcha o para la recomendación de diseño y formulación de proyectos nuevos.

2. La falta de poder proyectar este resultado constituye la principal diferencia de los proyectos sociales con los productivos, ya que en este último caso a través de un buen estudio de mercado, se pueden proyectar resultados.

La evaluación cualitativa se basa en técnicas de observación y entrevista. Se aplica a las evaluaciones sobre la marcha y ex-post, enfatizando el análisis de lo que se ha hecho, lo que no se ha podido hacer y por qué. Se busca, en una evaluación cualitativa, generar conclusiones y recomendaciones que luego pueden aplicarse a la formulación de proyectos.

3. El enfoque participativo

El enfoque participativo se basa en el criterio que el mejor juicio sobre el proyecto proviene del mismo beneficiario, quien puede comentar su propia experiencia y percepción de lo que el proyecto le ha aportado.

La evaluación participativa requiere que el equipo evaluador esté compenetrado con la comunidad beneficiaria, de tal forma que pueda conocer de ella las necesidades, y satisfacciones y/o frustraciones con el proyecto de inversión.

La evaluación participativa ofrece la ventaja de una información primaria no distorsionada por una observación externa. Así, es particularmente útil para la identificación de impactos y de motivos por los cuales ha habido menor o mayor resultado de lo esperado.

4. El enfoque del presente documento

El enfoque de este documento se podría clasificar como ecléctico. Por tener el enfoque de evaluación socio-económica, se fundamenta en el enfoque cuantitativo. Además, por enfocarse al tema de evaluación ex-ante tiene el fin de identificar proyectos que parecen arrojar un aporte positivo neto al bienestar socio-económico.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los proyectos sociales no siempre se prestan a una cuantificación y, más aún, a un análisis costo-beneficio. No obstante, las evaluaciones ex-ante de los proyectos sociales podrían eventualmente basarse en indicadores de costo-efecto o de mínimo costo. Pero, para hacer esto, va a ser necesario acumular en forma rigurosa y sistemática la experiencia de los proyectos sociales actualmente en ejecución. Solamente con esa acumulación de experiencia se podrá proyectar en un futuro, el posible aporte de una acción al cumplimiento de objetivos planteados.

La acumulación de la experiencia de los proyectos requiere de información tanto cuantitativa como cualitativa, recopilada por los tres enfoques que se describieron. Cada enfoque (o acercamiento) podrá hacer un valioso aporte a la identificación del vínculo entre acciones y resultados. Sin embargo, consideramos que ningún enfoque es aisladamente suficiente; la acumulación de experiencia demanda información de diferentes naturalezas.

Nuestra expectativa es que la acumulación de experiencia, a través de la consolidación de evaluaciones sobre la marcha del proyecto, no sólo mejorará los proyectos que se ejecutan actualmente, sino que también contribuirá a la evaluación ex-ante, para la toma de decisiones sobre futuras iniciativas. Por lo tanto, nos queda la inquietud sobre

la factibilidad de cuantificar los beneficios de proyectos sociales, con el fin de hacer una rigurosa evaluación ex-ante.

A continuación, se plantearán algunas reflexiones sobre esta factibilidad.

IV. La factibilidad de la cuantificación de proyectos sociales

La "cadena" de los beneficios de proyectos sociales, descrita anteriormente, facilita el cuestionamiento de la factibilidad de una cuantificación de los beneficios de los proyectos sociales.

Cabe recordar que en el presente contexto, nos referimos a una "cuantificación" como una medición de los beneficios en función del bienestar socio-económico nacional, sumados en una sola unidad de medición (que es, para el análisis costo-beneficio, una unidad monetaria, para la evaluación costo-efecto, un indicador de cumplimiento de los objetivos).

A. Aislamiento del efecto del proyecto social

Si volvemos nuestra atención a la cadena de beneficios, encontraremos una primera dificultad de medición de beneficios en aquel paso que asocia las acciones o efectos del proyecto con unos impactos específicos:

EFECTO → IMPACTO

Cuando se trata de analizar el beneficio de una determinada actividad es claro que habrá que aislar el cambio que se puede atribuir a la realización de las actividades. Habrá que detectar, por ejemplo, el grado en que se redujo el analfabetismo como resultado de una campaña de educación para adultos, o la reducción de enfermedades diarreicas atribuible a una campaña de conscientización sobre la importancia de hervir el agua.

En este paso del análisis se enfrenta la dificultad de proyectar (para evaluación ex-ante) o extrapolar (para evaluación ex-post) una evolución de los indicadores de los resultados esperados para el escenario *sin* proyecto, y, *otra* para el escenario *con* proyecto.

La existencia de múltiples variables (ambientales, culturales, económicas) que afectan los indicadores de los resultados de proyectos sociales (incidencias de enfermedad; incidencia de la narco-dependencia; pobreza crítica; satisfacción de necesidades básicas) hace difícil aislar el efecto de un proyecto o una actividad determinada. De allí, se presenta la necesidad de definir unos *escenarios de control*, que permiten identificar las diferencias de los indicadores de resultados que se presentan entre áreas beneficiarias de proyectos sociales y áreas no beneficiarias.

Hay dos formas de definir un escenario de control. Primero, se puede seleccionar una(s) zona(s) de *control experimental*, seleccionadas por tener unas determinadas características culturales, socioeconómicas, demográficas, climáticas, epidemiológicas y

políticas, que se podrían usar para definir "zonas tipo". (Luego, se compararía cualquier zona particular beneficiaria del proyecto con la zona tipo de control que más se acerque a sus propias características).

En las zonas seleccionadas como "zonas tipo", no se introducen intervenciones sociales y se supone que la evolución de los indicadores de resultados de los proyectos sociales allí es representativa de cómo se desarrollarán los indicadores en cualquier zona de características parecidas para un escenario *sin* proyecto.

Esta estimación presenta dos dificultades: primero, la poca factibilidad de encontrar áreas suficientemente parecidas para ser comparables. Segunda, surge el problema ético de dejar a cierta zona sin proyectos sociales sometiéndola a un seguimiento con el ánimo investigativo de realizar comparaciones. Estas dos dificultades limitan significativamente la aplicación de esta técnica.

La segunda opción es realizar un *control estadístico*, o sea, una proyección estadística que identifica las variables que influyen sobre el desarrollo de los indicadores sin proyecto e introduce una serie de valores proyectados para estas variables. Así estima cómo se desarrollarían estos indicadores. La exigencia de información conforma el limitante más marcado en esta posibilidad. Las variables que influyen sobre los indicadores sociales son tan variadas y tan complejamente interrelacionadas que son difícilmente identificables. Y aún si se pudieran identificar, sería muy complejo proyectar sus valores. Los datos históricos para estas variables existen en pocos casos y en la mayoría de los mismos, no existen a un nivel suficientemente desagregado.

Nótese que cualquiera de los posibles controles exigirá un registro periódico y sistemático de los indicadores de impacto del proyecto. Por lo tanto, se vuelve *imperativo* el seguimiento.

Aunque ninguna de las dos opciones de control sea libre de dificultades, cualquier evaluación seria de los proyectos sociales requerirá de algún mecanismo para despejar el efecto de las actividades del proyecto sobre los indicadores de impacto.

B. Cuantificación del efecto sobre el bienestar socioeconómico

Para llegar a una evaluación *costo-beneficio* de los proyectos sociales, habrá que cuantificar el beneficio del cambio en un indicador de impacto (reducción de la tasa de dependencia; reducción del analfabetismo; etc.) sobre el bienestar socioeconómico.

Es decir, habrá que cuantificar y valorizar el último eslabón de la cadena de proyectos sociales:

IMPACTO → MEJORAMIENTO DEL BIENESTAR

En este paso de la medición de beneficios, es necesario tener en cuenta la naturaleza de los beneficios, a la cual se hizo referencia anteriormente. Habrá que tener en cuenta que existirán beneficios, por mejoría en la fuerza productiva y, también, por un aporte directo al bienestar socioeconómico.

Para tomar un ejemplo, podemos mirar el caso particular de los programas educacionales. En este caso, generalmente se ha limitado el análisis de beneficios a los aumentos en la productividad de la fuerza laboral, debidos a la educación de sus miembros. Este enfoque del análisis, relacionado con la teoría del capital humano, se basa en la hipótesis que una mayor educación aumenta las habilidades cognoscitivas y operacionales de las personas, haciéndolas más productivas, lo cual redunda en una mayor remuneración y en un aporte positivo al PIB. Estos análisis para el sector educativo en Colombia han mostrado un beneficio significativo de la educación. Alejandro León (1981); Urrutia (1974); Kugler (1975); Cataño (1971); y Parra (1973) han aportado evidencia de una relación positiva entre el nivel de educación y el nivel de ingresos de los individuos. Guillermo Franco Camacho utilizó estas diferencias en los ingresos ganados para estimar las tasas de rendimientos de inversión en educación. Enfrentando estos ingresos con los costos directos (matrículas, textos, etc.) y los costos de oportunidad (sacrificio de oportunidades de trabajo) que sufre el estudiante, calculó en 1965 una tasa de rendimiento (financiero) del 10% para la educación primaria; del 30% para la educación secundaria; y del 30% para la educación superior. Otros cálculos de estas tasas, Selowsky (1968) y Schultz (1979), por ejemplo, brindaron resultados menores, bastante susceptibles a variaciones en las condiciones de los mercados laborales.

Estos cálculos, sin embargo, no reflejan un rendimiento *socioeconómico* de la inversión en educación por dos razones fundamentales: primero, representan un *rendimiento privado* de los gastos público y privado en educación. Reflejan el aumento en los ingresos que el estudiante puede esperar gozar a medida que logra una mayor escolaridad. Sin embargo, este incremento no necesariamente representa fielmente un aumento de la potencia productiva o de la productividad del beneficiario del programa educativo. Parte del incremento en los ingresos puede ser una transferencia a los miembros de la fuerza de trabajo con mayores niveles de educación.

Segundo, el cálculo de la tasa de rendimiento no incluye todos los beneficios de los programas educativos. Específicamente, excluye parte de los beneficios que son bienes de inversión y además, deja de lado los beneficios de la educación como bien de consumo.

Los programas educativos no sólo representan una inversión por hacer variar la productividad de la fuerza de trabajo. Además de incrementar la potencia productiva, las habilidades y la futura participación laboral de los estudiantes, la educación aporta una información básica sobre higiene y salud que lleva a una reducción en las tasas de mortalidad y morbilidad; es relacionada con una reducción de la tasa de natalidad y con una mayor participación en progreso comunitario y actividades sociales.

Además, la educación es un bien de consumo, ya que la asistencia a la escuela, colegio o universidad, puede agrandar, o brindar bienestar, por su propia cuenta. Finalmente, la educación puede incrementar la utilidad marginal del consumo de las reuniones sociales, los productos de los medios de comunicación, los conciertos y otros bienes.

Estas observaciones sugieren que los cálculos de rendimiento de la inversión educativa antes descritos pueden ser significativamente diferentes al verdadero rendimiento económico de esta inversión.

Esta sub-estimación también se ha presentado en los proyectos de salud. Para estos casos, la convención ha sido definir los beneficios como aquellos costos de enfermedad, en términos de mortalidad, morbilidad y debilidad de la fuerza productiva, que son evitados o eliminados gracias a los servicios de salud. Las mediciones empíricas frecuentemente aíslan los costos de enfermedad en una función de producción y el evaluador asume que la reducción de estos costos representa el beneficio económico del programa. Ver, por ejemplo, Barlow (1968); Prescott (1979); Klarman (1969); Mushkin (1962).

Estas dificultades de la estimación de beneficios de los proyectos sociales, inevitables por la naturaleza de los mismos, han conducido al abandono de las técnicas de costo-beneficio para la evaluación de proyectos sociales.

Para evitar estas dificultades del análisis beneficio-costos, ha sido común aplicar otras metodologías de evaluación ex-ante, particularmente las de costo-efecto o costo-eficiencia.

Estos métodos consisten en el enfrentamiento de los costos de un proyecto propuesto y las acciones o resultados del mismo, para luego enfrentar este cálculo con los de otras opciones o alternativas de proyecto.

Estos análisis permiten analizar si las soluciones propuestas son de mínimo costo y, por tanto, compararlas con la posibilidad de llevar a cabo la misma acción o alcanzar los mismos resultados y objetivos más eficientemente.

Sin embargo, estos métodos se limitan a la comparación de acciones con el mismo propósito. No permiten una comparación y ordenamiento de diferentes proyectos sociales. No facilitan una decisión en cuanto a las prioridades que deben establecerse entre diferentes proyectos sociales, o entre las posibilidades de realizar un proyecto determinado en diferentes zonas.

Por lo tanto, aunque se reconozca su gran aporte a la selección entre diferentes opciones para lograr un determinado objetivo, hay que también reconocer las limitaciones de estos métodos para apoyar más plenamente el proceso de toma de decisiones.

V. Hacia unas recomendaciones para la evaluación de proyectos sociales

De los anteriores planteamientos, se puede concluir que el análisis costo-beneficio de los proyectos sociales es, en teoría, el instrumento que se necesita aplicar para llegar a una evaluación ex-ante y, por ende, a una racionalización de los recursos invertidos en proyectos sociales.

A la vez, se concluye que la naturaleza de los beneficios de proyectos sociales limita la factibilidad de realizar un análisis costo-beneficio.

Por lo tanto, el futuro de la evaluación ex-ante dependerá de uno de los siguientes avances:

- La superación de las dificultades para la cuantificación de los beneficios de los proyectos sociales;

- El desarrollo de nuevas técnicas alternativas de análisis.

Ninguna de estas alternativas se puede descartar del todo. Sin embargo, tenemos más confianza en la segunda posibilidad, y dejamos las siguientes recomendaciones para el desarrollo de unas técnicas alternativas:

1. Urge fortalecer la *evaluación sobre la marcha* y la *evaluación ex-post* de los proyectos sociales con el fin de identificar estrategias, programas y actividades exitosas, para que los aprendizajes de los proyectos actualmente ejecutados conduzcan a su propio fortalecimiento y al mejoramiento de la formulación de nuevos proyectos.

2. Esta evaluación debe combinar los enfoques cuantitativos, cualitativos y participativos, con el fin de acumular dos productos básicos, a saber:

- a) Un registro riguroso y sistemático de los indicadores de resultados o impactos de los proyectos sociales;

- b) Unas lecciones en cuanto a la efectividad y aceptabilidad de diferentes estrategias de los proyectos.

La formulación de los proyectos sociales debe realizarse teniendo en cuenta la cadena de beneficios planteada en este documento, con el fin de asegurar su ágil desempeño.

Al tener en cuenta la cadena, se deben introducir mecanismos que garantizan que:

- Las inversiones llevan a las actividades necesarias para lograr los objetivos planeados;

- La población objetivo será atraída al proyecto y tendrá capacidad y voluntad para "poner de su parte" para lograr su éxito;

- Los objetivos buscados efectivamente tendrán un impacto significativo sobre el bienestar económico.

3. Se debe construir un índice de necesidad de las diferentes zonas o regiones donde se propone realizar proyectos sociales. Este índice se construye con base en los indicadores que justifican intervenciones sociales (tasas de mortalidad y morbilidad; tasas de narco-dependencia; etc.).

Por definición, el índice tendrá que incorporar algunos juicios de valor, para definir los indicadores usados en su cálculo y los ponderadores asignados a los diferentes indicadores.

4. Para la evaluación ex-ante de proyectos futuros, se recomienda introducir la aplicación de análisis costo-efecto o costo-eficiencia, en la medida en que la acumulación sistemática de experiencias permita una proyección del posible impacto de la acción propuesta.

5. Finalmente, habrá que generar una metodología para establecer prioridades entre diferentes tipos de proyectos sociales. En este punto, uno encuentra la mayor necesidad de contar con una cuantificación de diferentes tipos de beneficios.

En su ausencia, habrá que establecer una priorización de las necesidades a ser satisfechas, con base en la experiencia ya adquirida e inevitablemente, en unos juicios de valor.

Bibliografía

Barlow, Robin (1968). "The economic effects of malaria eradication", *American Economic Review*, Vol. LVII, No.2, P. 130-149.

Bonilla, Elssy y Mokate, K. (1986). "The socioeconomic dimensions of malaria in Colombian region: incidence, impact and evaluation", Bogotá: CEDE, Informe final de la OMS.

Briones, Guillermo (1985). *Evaluación de Programas Sociales, Teoría y Metodologías de la Investigación Evaluativa*. Santiago: PHE.

Camacho, Patricia; Vergara, C.H.; Gómez, J. y Quiroz, William (1989). "Metodología para la evaluación de un proyecto de salud". Trabajo académico, PEG, Uniandes.

Cataño, Gonzalo (1973). "Educación y sociedad en Colombia". Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Cohen, E. y Franco, R. (1988). *Evaluación de Proyectos Sociales*. ILPES/ONUDI ODES/OEA. Grupo Editorial Latinoamericano.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Banco de Proyectos de Inversión Nacional, "Manual de operaciones y metodologías", 1991.

Colombia, Ministerio de Salud (1985). "Atención primaria: evaluación de extensión de cobertura en servicio de salud. 1979-1984".

Colombia, Ministerio de Salud (1985). "Proceso de planeación: diagnóstico, toma de decisiones, programación, evaluación".

Chile, ODEPLAN (1990). *Inversión Pública Eficiente: Un Continuo Desafío*. "Metodologías de evaluación social".

Franco Camacho, Guillermo (1964). "Rendimiento de la inversión en educación en Colombia". Trabajo presentado al 7º Congreso Latinoamericano de Sociología. Bogotá.

Klarman, Herbert E. (1969). "Approaches to moderating the increases in medical care costs". *Medical Care* 7, No.3, P.175-90.

Kugler, Bernardo (1975). "El efecto del gasto público en educación sobre variables poblacionales en el largo plazo". Bogotá, CCRP.

León R, Alejandro (1982). "Diferentes ingresos entre ramas de actividad en Colombia: Una aplicación del modelo de capital humano" en *Revista Planeación y Desarrollo*. Bogotá, Abril de 1982.

López, J. H. (1985). "La optimización frente a objetivos múltiples en empresas públicas" en *La Eficiencia en las Empresas Públicas*. Buenos Aires, IDEA, CICAP, OEA.

Mokate, Karen (1987). "Evaluación económica de los programas de salud". *Desarrollo y Sociedad*, No. 19, Marzo de 1987. CEDE.

Mushkin, Selma (1962). "Health as an investment". *Journal of Political Economy*, Vol. LXX, Part 2, p. 129-151.

Parra, Rodrigo (1973). "Análisis de un mito, la educación como factor de la movilidad social en Colombia". Universidad de los Andes.

Prescott, Nicholas M. (1979). "Schistosmiasis and development" *World Development*, Vol. VII, No. 1, p.1-14.

Schultz, T.P. (1969). "Returns to education in Bogotá, Colombia". Prepared for: Agency for International Development.

Selowsky, Marcelo (1968). "Labor input substitution and the measurement of education's contribution to growth". Harvard University.

Urrutia, Miguel (1974). "La educación como factor de movilidad social". Universidad de los Andes.

Weisbrod, B. y Helming, M. (1980). "What benefit-cost Analysis can and cannot do. The case of treating the Mentally III" en E. Stromsdorfer y G. Farcas, *Evaluation Studies Review Annucl.* Vol. 5, 603-523.