



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN**  
**ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO**



**POLÍTICA SOCIAL:**  
**DESAFÍOS ACTUALES**  
**PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**



**POLÍTICA SOCIAL:  
DESAFÍOS ACTUALES  
PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Compilado por:  
Jorge Granda



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN  
ESTRATEGIA NACIONAL  
DE DESARROLLO HUMANO  
POLÍTICA SOCIAL:  
Desafíos actuales para  
la inclusión social**

La presente publicación ha sido auspiciada por el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL).

El Centro de Investigaciones Sociales del Milenio –CISMIL, está integrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Fander Falconí,  
Secretario Nacional de Planificación y  
Desarrollo

José Manuel Heredia,  
Representante Residente del PNUD y  
Coordinador Residente del Sistema de  
Naciones Unidas en el Ecuador

Adrián Bonilla,  
Director Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales – Sede Ecuador

**Compilador de este número:**

Jorge Granda

**Asesor principal:**

Juan Ponce

**Equipo del CISMIL**

**Especialistas:**

Montserrat Albán, Jorge Granda,  
María del Pilar Troya

**Asistentes de investigación**

Luis Chuquirma, Diana Hidalgo,  
Mercedes Onofa, José Antonio Sánchez

**Equipo ODM – Proyecto PNUD:**

Natalia García – Oficial de Programa  
Irina Moreno – Comunicación  
Carolina Bastidas – Asistente Administrativa

**Corrección de estilo:**

Grace Sigüenza

**Concepto editorial:** graphus®

**Diseño:** graphus® 290 2760

**Ilustración:** María Belén Guerrero

**Impresión:** Editorial Delta



# contenido

Presentación 5  
Fander Falconí B.

Introducción 11



**Artículo 1**  
Desafíos estratégicos para la política e inclusión social 13  
Jorge Granda



**Artículo 2**  
Evolución de los modelos de política social en América Latina 33  
Rolando Franco



**Artículo 3**  
Cohesión social entre inclusión y sentido de pertenencia 57  
Martín Hopenhayn



#### **Artículo 4**

El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social

José Luis Coraggio

71



#### **Artículo 5**

Retos de la política social en América Latina

Ernesto Cohen

93

# Artículo 5

## RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Ernesto Cohen\*

### INTRODUCCIÓN

En la primera parte, el trabajo analiza algunas características de las sociedades latinoamericanas: la situación del empleo, de la pobreza, de la desigualdad y del gasto público social.

La segunda parte se centra en las restricciones que existen en el combate a la pobreza, distinguiendo las que son de naturaleza estructural de aquellas otras que afectan al diseño y gestión de las políticas sociales.

Lo anterior permite que en la tercera parte se plantee la necesidad de llevar a cabo un giro copernicano en materia de gestión de las políticas sociales. Se postula, asimismo, la evaluación centrada en el análisis comparativo de los proyectos, lo que se relaciona básicamente con el seguimiento y la evaluación de impacto.

La recomendación es que, si bien debe reconocerse que las políticas sociales no pueden asumir por sí solas, al margen del crecimiento económico y de las características del modelo de desarrollo que se esté aplicando, la responsabilidad de la superación de la pobreza y de la exclusión, debe reconocerse: a) que ellas cumplen un papel fundamental, incluso como prerrequisito del crecimiento económico en una época en que el conocimiento es un factor fundamental para poder mejorar la productividad e insertarse en el modelo globalizado; b) que la forma en que se las lleva a cabo en la actualidad adolece de limitaciones importantes, tanto en cuanto a la eficiencia en la utilización de los recursos, como en el

\* Profesor investigador de FLACSO, Sede Chile.



impacto de los programas. Este trabajo busca enfatizar, justamente, aquellos aspectos que no pueden dejar de considerarse para permitir que las políticas sociales alcancen realmente los objetivos para los cuales están diseñadas.

## LA POBREZA Y SU CONTEXTO EN AMÉRICA LATINA

### • Situación del empleo

El mercado laboral latinoamericano muestra varias peculiaridades. Por un lado, sigue siendo notable su heterogeneidad. Hay un aumento de la ocupación informal, que pasa del 30% en 1980 al 47% en 2003 (OIT, 2004). También se ha incrementado el desempleo, que creció de 6,9% a principios de los años noventa a 10,5% en 2004 (OIT, 2004).

En segundo lugar, conviene destacar el sorprendente aumento de la ocupación en los países latinoamericanos, que ha sido de alrededor de 3% anual durante la década de los años noventa. Sin embargo, el producto por persona empleada prácticamente no ha crecido, como resultado de la dicotomía que muestra, por un lado, un sector moderno donde se crean pocos empleos con un elevado producto por persona empleada y que paga salarios elevados y otorga protección adecuada y, por otro, un sector informal, con bajo producto por persona y bajo salario, la única alternativa disponible para una importante proporción de quienes intentan ingresar al mercado laboral.

Vale la pena reliviar que la antigua interpretación de que existe una relación positiva entre crecimiento económico y crecimiento del empleo formal, que llevaría a la desaparición en el largo plazo del sector informal, no encuentra sustento empírico. Aunque existe crecimiento económico, éste no parece bastar para disminuir la informalidad.

El producto por persona empleada crece mucho en el sector moderno de la economía, pero se mantiene estable para el conjunto, al mismo tiempo que crece poco el desempleo abierto. Por lo mismo, cabría concluir que el producto por persona empleada disminuyó en el sector informal.

Ha habido, asimismo, un fuerte incremento del empleo femenino en las últimas dos décadas. Independientemente de la fase del ciclo económico, ha crecido, en general, a un ritmo de alrededor de 4% anual. Esto constituye un cambio cultural importante, todavía matizado por problemas, como por ejemplo las menores remuneraciones que se pagan a las mujeres. Éstas, por otro lado, contribuyen con alrededor de 30% de los ingresos que obtienen aquellos hogares donde ambos cónyuges trabajan, lo que en muchos casos resulta clave para salir de la pobreza. Respecto a la ocupación conviene hacer varias precisiones. Este tema de la densidad ocupacional, esto es, la cantidad de ocupados en relación al total de miembros del hogar, es un factor clave para entender las características que presenta la distribución del ingreso, sobre lo que se vuelve más adelante.

También aumentan crecientemente los hogares con jefatura femenina. Otro elemento que se debe destacar es la carencia de protección social que afecta a un sector importante de la fuerza laboral latinoamericana.

## • Evolución de la pobreza

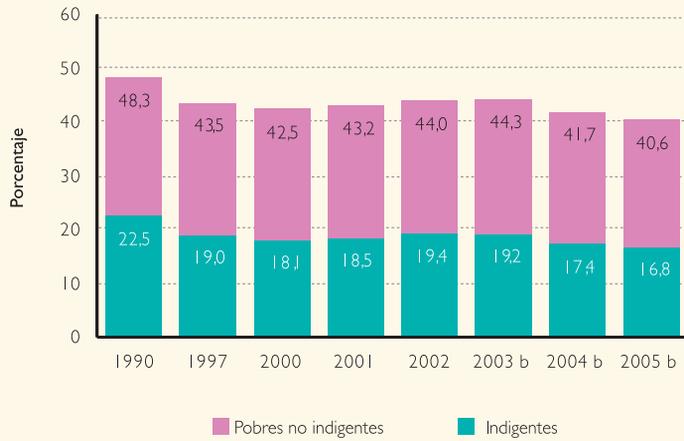
En América Latina, la pobreza se incrementó rápidamente durante la década de los ochenta, luego experimentó una reducción gradual con la recuperación del crecimiento económico entre 1990 y 1997, pero este avance se interrumpió nuevamente en el quinquenio que siguió a la crisis asiática, durante el cual los niveles relativos de pobreza seguían estando por encima de los de 1980.

Sin embargo, en el último trienio hubo un cambio de tendencia. En 2002 eran pobres e indigentes el 44,0 y el 19,4% de la población, respectivamente. Pero el crecimiento de 2004 ha hecho que, a fines de 2005, los afectados por la pobreza representen el 40,6% de la población latinoamericana y los indigentes sean el 16,8% (gráfico 1). Estas cifras son las más bajas desde inicios de la década de los ochenta. El número de pobres e indigentes llegaría a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente (gráfico 2), esto es, más o menos los existentes en 2001 (CEPAL, 2005).



GRÁFICO I.  
AMÉRICA LATINA<sup>a</sup>: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA<sup>b</sup> Y LA  
INDIGENCIA, 1990-2005<sup>c</sup> (porcentaje de personas)

Fuente:  
CEPAL, sobre la  
base de  
tabulaciones  
especiales de  
las encuestas de  
hogares de los  
respectivos  
países.



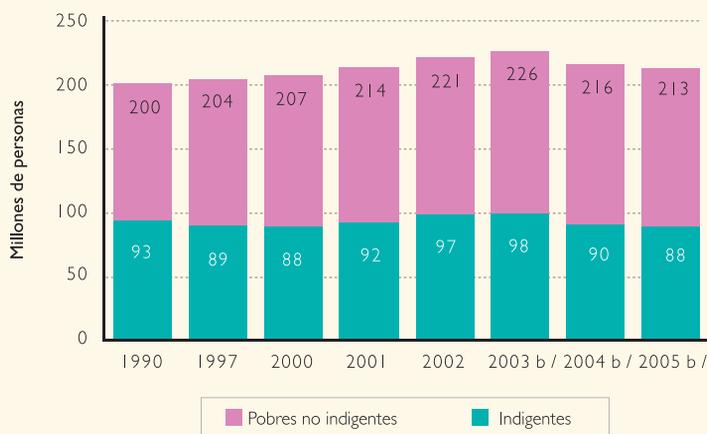
- a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.
- b) Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.
- c) Las cifras de 2005 son una proyección para todos los países y las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares para algunos y proyecciones para otros.

Otro indicador de la mejora de la situación de pobreza se tiene con la reducción generalizada de las necesidades básicas insatisfechas. La comparación de las cifras registradas en torno al año 2002 y las de comienzos de la década de 1990 muestra una disminución del porcentaje de personas con carencias críticas en todas las dimensiones analizadas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.



**GRÁFICO 2.**  
**AMÉRICA LATINA<sup>a</sup>: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA**  
**INDIGENCIA,<sup>c</sup> 1990-2005<sup>c</sup> (porcentaje de personas)**

Fuente:  
 CEPAL, sobre la  
 base de  
 tabulaciones  
 especiales de  
 las encuestas de  
 hogares de los  
 respectivos  
 países.



- a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.  
 b) Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.  
 c) Las cifras de 2005 son una proyección para todos los países y las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares para algunos y proyecciones para otros.

## • El papel de la desigualdad

Suele repetirse que América Latina es la región más desigual del mundo: el 10% más rico capta, en la mayoría de los países, más del 35% del ingreso total y, en general, lo que percibe ese estrato es 20 veces superior a lo que recibe el 40% más pobre. Sin duda, existe gran heterogeneidad entre países de la región y es probable que esas diferencias expliquen, por lo menos en parte, la dispar elasticidad que se vio anteriormente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

“Actualmente, ningún país latinoamericano tiene niveles de desigualdad inferiores a los de hace tres décadas y, en muchos, estos niveles son superiores” (Ocampo, 2004: 39).

Hoy el tema de la distribución del ingreso ha vuelto a ganar espacio como objetivo de la política pública, y se lo relaciona tanto con el crecimiento como con la pobreza. Se afirma que una distribu-



ción del ingreso más igualitaria promueve el crecimiento económico: "cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza" (Lustig *et al.*, 2001). Otros sostienen que no es posible para América Latina superar tasas de crecimiento de 3 o 4%, justamente porque la mitad de su población no participa en el esfuerzo de crecimiento debido a su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (Birdsall, N., R. David y R. Sabor, 1995).

También se ha argumentado que existiría una pobreza "innecesaria" en América Latina (Berry, 1997), ya que de haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis habría sido un 50% inferior (Londoño y Szekely, 1997). También se ha recordado que "...si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente" (BID, 1998).

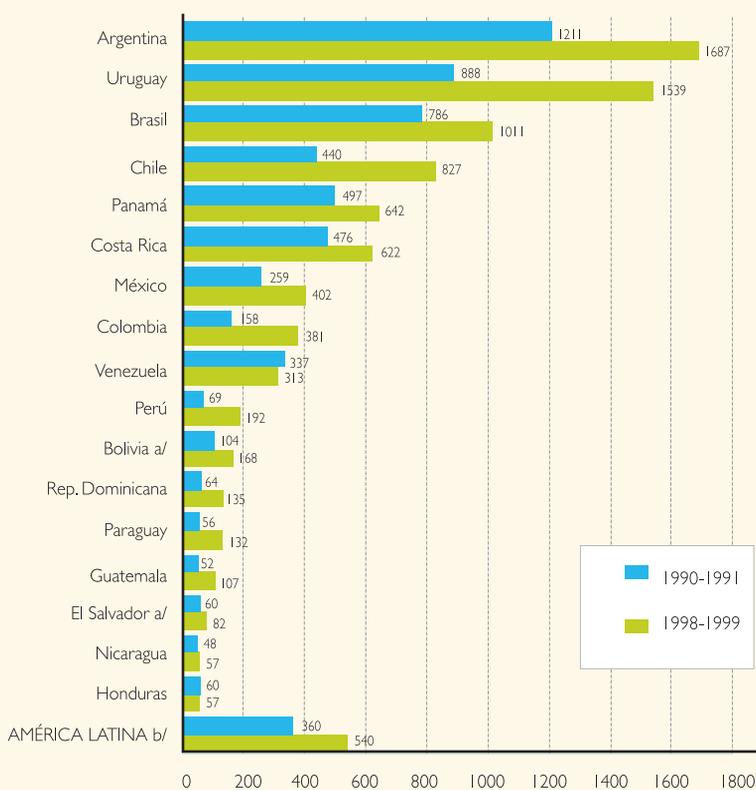
A partir de esos argumentos suele haber consenso en postular que debe modificarse la distribución de la renta. Pocos estarán en desacuerdo con ello, por cuanto parece evidente que si la renta estuviera mejor distribuida, la pobreza sería menor. Especialmente en los países de gran tamaño, mejorarían las condiciones de desarrollo económico porque aumentaría la demanda interna.

## • El gasto público social

El gasto social regional ha tenido en los últimos años una evolución peculiarmente favorable. Como se recuerda, luego de su reducción en muchos de los países durante la crisis de la década precedente, la región ha destinado los mayores recursos de su historia a lo social, tanto si se los mide por su participación en el PIB como por la cantidad de dólares per cápita asignados para tal efecto. El gasto social por habitante (gráfico 3) aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 a 540 dólares per cápita en el promedio regional, y solo en dos países se registró una disminución en términos reales. Su aumento fue superior al del producto por habitante. Por ello, a lo largo del decenio de 1990 se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4 a 13,1% del PIB. Es evidente que existen significativas variaciones nacionales en la magnitud del gasto, según los países. Mientras que en Argentina y Uruguay (hasta la crisis iniciada a fines de 2001) superaba los 1.500 dólares por habitante, en El Salvador, Honduras y Nicaragua no alcanza a los 100 dólares.



**GRÁFICO 3.**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL POR**  
**HABITANTE, 1990 - 1991 Y 1998 -1999 (en dólares de 1997)**



Fuente:  
 Comisión  
 Económica  
 para América  
 Latina y el  
 Caribe  
 (CEPAL) base  
 de datos sobre  
 gasto social.

a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

## RESTRICCIONES “DURAS” DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Cuando se analiza la manera de enfrentar la exclusión que afecta a importantes grupos de latinoamericanos, conviene tener presente que existen dos tipos de restricciones que limitan las acciones que se lleven a cabo.

Unas son “duras” o de tipo estructural, vale decir, que no puede esperarse que tengan resultados inmediatos, sino en el largo plazo.



Esto, empero, no sería razón suficiente para postergar la puesta en práctica de las acciones pertinentes, ya que el largo plazo es la suma de los cortos plazos y, si no se comienza ya, no se obtendrán los resultados buscados en el momento en que ellos hubiesen podido alcanzarse.

Las otras restricciones son “blandas”, vale decir, que pueden lograrse resultados inmediatos o en plazos breves. Estas restricciones tienen que ver con el diseño y la gestión de las políticas sociales.

Dado que son más fácilmente implementables, parece conveniente prestar especial atención a las restricciones que afectan su diseño y gestión, y recomendar formas de superar tales limitaciones para contribuir así al logro de sus objetivos.

Tal como se mencionó, al tratar sobre el comportamiento que ha tenido la desigualdad en los países de América Latina, bastaría incidir sobre ella para generar un ciclo virtuoso que redundaría en la disminución de la pobreza. Pero esa hipotética situación favorable no es fácil de lograr en la práctica. No se puede cambiar la distribución de la renta de un momento para otro. Hay factores determinantes –de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional y de brecha de remuneraciones– que resultan difícilmente modificables en plazos cortos.

Un factor determinante de la concentración que muestra la distribución del ingreso latinoamericana tiene que ver con que la distribución del patrimonio es todavía más concentrada.

En segundo lugar, hay que mencionar un factor demográfico. Existen muy fuertes diferencias de tamaño entre los hogares pobres y no pobres. La reproducción de la base poblacional de estos países ha quedado en manos de los hogares con menor renta, que tienen el mayor número de miembros. Los que están por debajo de la línea de pobreza tienen cinco o más miembros.

La tendencia a la desigualdad no es exclusiva –por lo menos hoy– de América Latina. Se está dando también en el mundo desarrollado, aunque a partir de otros niveles de concentración. En los Estados Unidos, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los “analistas simbólicos”, como se designa a aquellos trabajadores altamente calificados dedicados a producir bienes inmateriales intensivos en conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje son afecta-

dos por la creciente exigencia de tener calificaciones informáticas, y por el traslado de los procesos rutinarios de producción a otros países con mano de obra más barata e impuestos menos pesados (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre “las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa” y las posibilidades de ocuparse, las características del tipo de empleo que consiguen, y las remuneraciones que obtienen las personas del 40% inferior (Dahrendorf, 1996). Por ello, ha surgido la discusión sobre la desigualdad “tolerable” en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998).<sup>1</sup>

## RESTRICCIONES “BLANDAS” Y LAS FORMAS DE ENFRENTARLAS

### • El proceso de la gestión social

Todo programa social se implementa para alcanzar sus objetivos de impacto, y para ello se lleva a cabo una serie de procesos en los que se utilizan los insumos, esto es, recursos de todo tipo (humanos, materiales, equipos y servicios) medidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, y otros) que posteriormente son traducidos en valores monetarios (costos del proyecto).

Los procesos organizan los insumos por medio de actividades, incluyendo procedimientos, normas y reglas que regulan y viabilizan su realización para alcanzar un fin determinado. Las actividades son articuladas entre sí a través de los procesos y permiten, de manera directa o indirecta, transformar los insumos en productos. Son, por lo tanto, una producción intermedia, dado que constituyen una condición para la generación de los productos finales.

La relación insumo-producto es la combinación de cantidades y calidades de insumos que se requieren para obtener un determinado producto. Dicha relación refleja la tecnología de producción utilizada por el proceso de gestión. Los productos son los bienes y servicios finales que se entregan a la población destinataria.

El impacto son los cambios atribuibles al proyecto registrados en su población objetivo, o que alteran otros aspectos de la realidad, no previstos en el diseño del proyecto. Cuando la característica del producto entregado requiere de un cambio de conducta en la población, es necesario considerar los efectos que corresponden

1 Como contraargumento puede mencionarse que una edición reciente de la revista alemana Der Spiegel titulaba en su portada: “Bien formados, exitosos y cesantes”, haciendo referencia a la situación de muchos jóvenes ejecutivos frente al proceso de fusiones entre grandes conglomerados. En un mundo lleno de incertidumbre y volatilidad, ni siquiera los analistas simbólicos pueden sentirse seguros.



al grado de uso de los productos y a las conductas que éstos generan en los usuarios que influyen en el impacto del proyecto.

La relación entre productos e impacto es una estimación que debe ser explicitada en la evaluación ex ante y verificada durante la evaluación ex post.

La gestión debe asegurar que estos productos, efectos e impactos sean coherentes con los objetivos del programa y que todos sus componentes, así como la conducta de los actores y las organizaciones externas vinculadas –que están participando en actividades de producción o distribución, o en ambas– se orienten y contribuyan a dicha misión. En la gráfica siguiente se presenta el proceso productivo de la gestión social y su relación con el impacto.

#### EL PROCESO PRODUCTIVO DE LA GESTIÓN SOCIAL

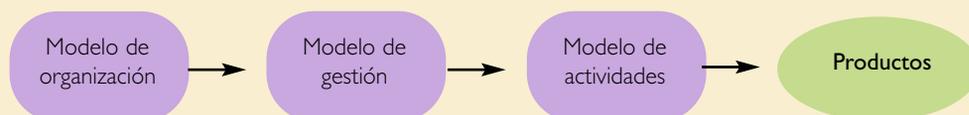


### Los modelos de organización y gestión de las políticas sociales

Tradicionalmente se suele asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, sus preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa, y no prestan la atención que corresponde al impacto sobre sus destinatarios. Suponen que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de bienes o servicios a los niveles de cobertura prefijados. Esta concepción hace que el análisis de la gestión se centre en la eficacia y en la eficiencia de la generación de los productos (bienes o servicios) y no en el impacto.

Lo anterior se plasma en dos pautas recurrentes: la adopción de un modelo monolítico de organización y gestión para los programas sociales y la utilización como criterio para monitorear y evaluar el rendimiento al medir a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un período de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto.

#### EL “ESQUEMA TRADICIONAL” SIGUE LA SIGUIENTE LÓGICA:



Esta estructura secuencial destaca que los programas y proyectos se insertan en un marco institucional –generalmente un ministerio social– que tiene previamente definidos sus modelos de organización y gestión. En este marco se configuran los procesos y actividades destinados a transformar los recursos en bienes o servicios (productos) que se entregarán a la población destinataria, asumiendo que producirán el impacto propuesto.

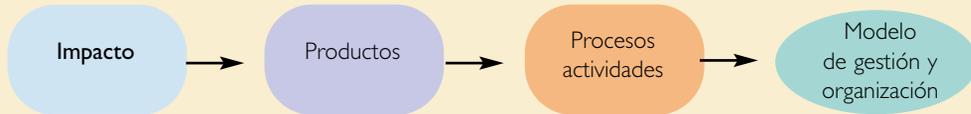
Pero en la práctica no sucede así. Las evaluaciones efectuadas sobre programas sociales en América Latina muestran que es un error suponer que habrá impacto. Para saber si realmente lo hubo, hay que efectuar un análisis específico utilizando los modelos elaborados para tal finalidad (experimentales, cuasi experimentales y otros).

- **Un giro copernicano en la gestión social**

Tal como se vio, la mera entrega de productos nunca garantiza el logro del impacto perseguido. A continuación se presenta un enfoque más complejo de la gestión social, a la que se interpreta como la función de producción global del programa, que procura transformar los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria. Gráficamente, tal “esquema innovador” implica una inversión copernicana con respecto al tradicional:



### EL “ESQUEMA INNOVADOR ” SIGUE LA SIGUIENTE LÓGICA:



El punto de partida es el impacto. Éste determina la cantidad y la calidad de los productos que se requieren para lograrlo. Se exige una rigurosa justificación de la conexión causal postulada entre productos e impactos.

### La necesidad de monitorear y evaluar

Los proyectos sociales persiguen, por definición, el logro de dos tipos de objetivos: de producto y de impacto. Los objetivos de producto son los bienes y servicios que se entregan a la población destinataria. Por consiguiente, podría calificárselos de objetivos intermedios. El impacto es, por el contrario, el objetivo final que persiguen los proyectos.

Ahora bien, el impacto solo puede ser detectado mediante la utilización de los modelos disponibles para tales efectos. Sus resultados principales son, en primer lugar, determinar el grado en que se ha alcanzado el propósito perseguido en un período de tiempo dado. Esto es, cuáles son los resultados finales buscados.

Pero, al mismo tiempo, existen resultados no buscados que pueden ser positivos, tales como el incremento de la participación comunitaria como consecuencia de la implementación de un programa de alimentación escolar; o negativos, como que se incremente la malnutrición (obesidad) como resultado del mismo programa.

La evaluación de impacto permite entonces saber cuál es el grado de éxito relativo del programa y, al mismo tiempo, reformularlo, internalizando los resultados no buscados y positivos y tratando de minimizar aquellos que sean negativos.

La característica central del análisis de impacto es que permite determinar no solo resultados sino, sobre todo, las estructuras

causales que los producen. De esta manera se constituye en el resorte más importante para la reprogramación.

Por otro lado, el seguimiento considera indicadores tales como la cobertura, la focalización, la eficacia, la eficiencia, etc., entregando, en el modelo tradicional, la relación existente entre lo programado y lo logrado. En definitiva, el seguimiento solo describe y no explica.

Así, puede decirse que seguimiento y evaluación son las dos caras de una moneda que permiten aprender de la experiencia y discernir entre lo que constituyen buenas y malas prácticas en los programas sociales.

Aun cuando la evaluación ex post y el seguimiento se realizan durante la operación del proyecto, debe recordarse que el segundo se preocupa del análisis de los distintos componentes de la gestión interna (terminando en los productos), mientras que la evaluación atiende a la relación entre los productos y los objetivos. En el seguimiento, el centro del análisis está en la eficacia, la eficiencia y la focalización (lo interno a la gestión del proyecto), en la evaluación ex post se incorporan los efectos y el impacto (lo externo, que es la población objetivo).

Los sistemas de evaluación orientados al impacto tienen como finalidad analizar la magnitud de los cambios, previstos o no, en las poblaciones destinatarias, y que son atribuibles al programa.

Algunas evaluaciones de impacto se han orientado principalmente a establecer los cambios a nivel micro en las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias. En cambio, otras han tratado de determinar modificaciones macro, en las tasas nacionales de desnutrición, o en indicadores de desempeño global del sistema educacional (matrícula, asistencia, rendimiento escolar). Para el primer tipo de evaluaciones, habitualmente se han utilizado datos primarios, mientras que en el segundo se recurrió a fuentes de datos secundarias, como las encuestas de hogares, los Sistemas de Vigilancia epidemiológica de los servicios de salud, los censos de población y las mediciones nacionales de los resultados del sistema escolar, entre otras.

#### **a) Qué hacer con el seguimiento**

Siguiendo las tradiciones vigentes, el seguimiento se restringe a la comparación entre lo programado y lo efectivamente logrado, utilizando indicadores específicos para esta función (cobertura, eficacia, eficiencia, etc.).



Si bien este enfoque está ampliamente difundido, existen problemas que cuestionan fuertemente la conveniencia de su utilización. En la formulación de los proyectos se pueden cometer errores de programación de dos tipos: sobreestimación de las metas (de cobertura, eficiencia, impacto, etc.), o subestimación de las mismas. Como consecuencia del error de tipo I puede resultar que existan programas muy bien diseñados y mejor implementados en que se hayan establecido metas excesivamente ambiciosas para los tiempos de operación previstos. Si el seguimiento se restringe a la comparación entre lo programado y lo logrado, ese tipo de proyectos serían consignados como fracasos. En el caso de error de tipo II bastaría que las personas que tienen a su cargo la programación fueran lo suficientemente cautas en el establecimiento de metas de productos, y tiempos, como para que éstas –independientemente del desempeño del proyecto– siempre sean alcanzadas. En esta situación, los resultados de la aplicación de la valoración anterior serían siempre positivos, aunque no se corresponderían con la realidad.

De ahí que el problema central del método convencional de seguimiento es que se acepta como norma la programación realizada, independientemente de que ella haya sido el resultado de un riguroso análisis o de los buenos deseos del programador. Por lo mismo, su grado de validez es discutible.

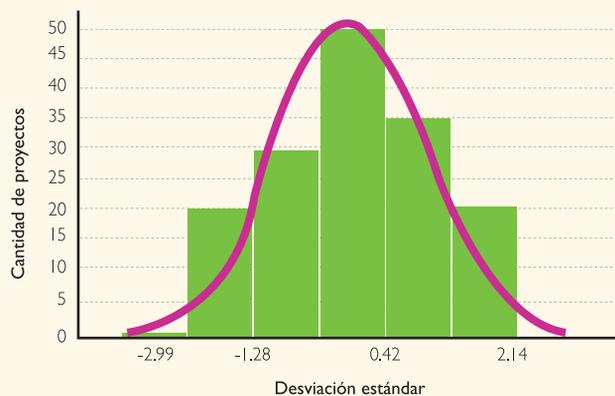
Se propone que el seguimiento permita la comparación de los resultados que en los indicadores relevantes<sup>2</sup> tienen los diferentes proyectos que integran un programa. De esta manera la programación realizada se convierte en un elemento de juicio adicional, y no la base única para juzgar el desempeño del proyecto. Una forma en la que esto podría graficarse es la que sigue a continuación:

---

2 Ver Anexo Los Indicadores de Seguimiento.



**GRÁFICO 4.**  
DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS  
VARIABLE: COSTO POR UNIDAD DE PRODUCTO (CUP)



Fuente:  
CEPAL, sobre la  
base de  
tabulaciones  
especiales de  
las encuestas de  
hogares de los  
respectivos  
países.

El ejemplo presentado muestra una función normal que sirve para ver la forma en que se distribuyen los proyectos que hacen parte de un programa, en relación al indicador que se analiza. Se requiere elaborar un histograma con la frecuencia de los resultados de los diferentes proyectos y ajustar una distribución de probabilidad.

Los resultados obtenidos se pueden clasificar en tres grupos: a) éxito, implica que se han obtenido resultados significativamente mejores que el promedio, por lo tanto se trata de buenas prácticas de las que se debe aprender y difundir entre los demás; b) fracaso, cuando los resultados alcanzados son mucho peores que el promedio, lo que exige identificar las causas de los errores para efectuar las correcciones pertinentes o, en última instancia, abandonar el proyecto; c) promedio, donde se agrupan los proyectos cuyos resultados se encuentran en torno a la media, respecto a los cuales hay que utilizar las buenas y evitar las malas prácticas de los demás, para mejorar su desempeño.



Cuando se analizan variables cuyo óptimo es la minimización (como ocurre con los costos), el éxito se ubica en el extremo izquierdo de la curva, y el fracaso en el derecho. Cuando el óptimo consiste en la maximización (como es el impacto), la ubicación del éxito o el fracaso se invierte.

Es altamente recomendable la elaboración de un sistema flexible de seguimiento que proporcione información precisa sobre los diferentes capítulos que lo deben integrar; así como sobre su contenido sustantivo. De esta manera se lograría comparar no solo entre diferentes proyectos de un programa, sino entre diferentes programas que constituyen una política, o que son financiados por una misma institución.

Para ello se requeriría adicionalmente la estandarización del uso de los indicadores prioritarios. El seguimiento es fundamental para conformar un sistema de alerta (cuanto más temprano, mejor), pero no proporciona per se el conocimiento necesario para introducir las modificaciones correctivas, dado que tal tarea es inherente, por definición, al análisis de impacto.

#### **b) Qué hacer con la evaluación de impacto**

Algunos países han establecido normas legales que han hecho obligatoria la presentación de evaluaciones de los programas de protección social como requisito para aprobar sus presupuestos.

Ante todo, debe recordarse que bajo el título de evaluación de impacto, en algunos casos, se incluyen procesos muy variados. Algunos tienen un marco metodológico riguroso, mientras que otros están basados solamente en la opinión que personas calificadas, denominadas jueces, tienen sobre el éxito o fracaso del respectivo proyecto.

En segundo lugar, la lógica subyacente a esta norma legal, independientemente de la metodología que se utilice, es mejorar solo el proyecto que ha sido evaluado. Esto es legítimo, pero al mismo tiempo resulta insuficiente. La evaluación de impacto tiene frutos potenciales que solo pueden cosecharse en la medida en que se uniformen las metodologías y unidades de análisis a utilizar por tipos de programas, de forma tal que sea posible la comparación entre los resultados –previsiblemente diferentes– de cada uno de ellos. Esto todavía está ausente en la práctica de la evaluación en América Latina y el Caribe.

No necesariamente es necesario recurrir a modelos sofisticados de seguimiento y evaluación. Hay limitaciones de recursos financieros que impiden en muchos casos aplicar esos modelos, que son caros. Y, sobre todo, esos modelos tienen requisitos de información que impiden su aplicación en muchos países de la región. Esa información existe en los países con mayor desarrollo relativo, pero está ausente en aquellos otros que más necesidad tienen de utilizar adecuadamente sus recursos escasos en programas alimentarios. Por ello, lo que se necesita es encontrar un punto de equilibrio que cumpla con los requisitos intrínsecos a los modelos de evaluación de impacto a un costo que sea razonable y afrontable para los países. Es básico que se tenga una metodología común y unidades de análisis también comunes.



## REFERENCIAS

- Berry, A. (1997), "The Income Distribution Threat in Latin America", en *Latin American Research Review*, No. 2, vol. 32.
- Buvinic, M. (2004), "Introducción: La inclusión social en América Latina", en Buvinic et al., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Washington D.C. y Bogotá, BID / Alfaomega Colombiana S.A.
- Canudas, R. del C. (2005), "Inclusión social. Perspectiva de las estrategias de reducción de la pobreza", en Canudas y Lorenzelli, eds., *Inclusión social. Una perspectiva para la reducción de la pobreza*, Tegucigalpa, INDES.
- Castel, R. (2004), *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*, Buenos Aires, Topía.
- CEPAL (2005), "Panorama Social de América Latina 2005".
- Cohen, Ernesto (1996), *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago, CEPAL / OEA / Sur, 1996.
- Cohen, E., y R. Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México D.F., CEPAL / Siglo XXI editores.
- Dahrendorf, R. (1981), "Life Chances: Approaches to Social and Political Theory" (Paperback), University of Chicago Press.
- ——— (1996), *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica (trabajo presentado a la conferencia de UNRISD, Rethinking Social Development, Copenhagen, 1995).
- Donzelot, J., y Ph. Estebe (1994), *L'Etat animateur*, París, Esprit.
- Giddens, A. (1998), "El centro derecha sigue en la confusión neoliberal", en *El País*, No. 933, Madrid, 22 de noviembre.
- Hopenhayn, M. (2005), "Entre los derechos y los datos. Desafíos de protección e inclusión en América Latina y el Caribe" (borrador inédito), Santiago.
- Kaztman, R., y A. Fuentes (1996), *Marginalidad e integración social en Uruguay*, Montevideo, CEPAL.
- Lenoir, R. (1974), *Les exclus*, París, Seuil.
- Londoño, J. L., y M. Székely (1997), *Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995*, IDB Working Paper Series IDB No. 357, Washington D.C.
- Ocampo, J. A. (2004), "Desarrollo económico e inclusión social", en M. Buvinic et al., eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Washington D.C. y Bogotá, BID / Alfaomega Colombiana S.A.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2004), *Panorama Laboral*, Lima.
- Reich, R. (1993), *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara editor.
- Sen, A. (2000), "Social Exclusion, Concept, Application, and Scrutiny, Manila", *Social Development Papers No. 1*, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Thurow, L. (1992), *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara editor.
- BID (1998) *América Latina frente a la desigualdad*, Washington D.C.
- Birdsall, N., R. David y R. Sabor (1995) "La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina", *Oikos*, N°8, septiembre.
- Lustig, N et al (2001) *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble casualidad*. Documento presentado al Seminario sobre Teoría del Desarrollo, CEPAL, Santiago.