

## **Nota Técnica N° 6 / Junio 2009**

### **Evaluaciones de Impacto de Programas Sociales**

### **¿Sabemos qué funciona?**

#### **Presentación**

A través de esta nota técnica se pretende realizar una reflexión sobre las Evaluaciones de Impacto analizando la experiencia nacional, particularmente lo realizado por el SENCE, y algunas referencias internacionales, que apuntan a la creciente necesidad de proveer a la gerencia de evidencia sistemática para apoyar la toma de decisiones, de acuerdo a lo planteado por los economistas Bouillón y Tejerina del BID en la investigación “¿Sabemos cómo lo estamos haciendo?: Una revisión sistemática de evaluaciones de impacto de la región”.

#### **La Experiencia de Chile**

El Programa de Evaluación de programas e instituciones forma parte importante del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos. Dicho Programa provee información de desempeño que apoya la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, y con ello la calidad del gasto y la gestión de las instituciones públicas. El Ciclo Presupuestario considera 4 etapas:

1. Formulación: Estimación de ingresos y gastos de cada programa presupuestario.
2. Discusión y Aprobación: Instancia de análisis y discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público en el Congreso Nacional.
3. Ejecución: Proceso de entrega mensual de recursos presupuestarios de las instituciones.
4. Evaluación y Análisis del Ejercicio Presupuestario, por Ministerio e Institución, con la información presupuestaria de gasto y gestión.

Se han establecido diferentes líneas de evaluación ex-post<sup>1</sup>:

En 1997 la DIPRES comenzó con la evaluación de programas públicos, a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) que se basa en la metodología de Marco Lógico y analiza la consistencia de los objetivos, aspectos de organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros), sobre la base de información existente. Estas evaluaciones tienen una duración aproximada de cinco meses y son realizadas por paneles de expertos seleccionados a través de un concurso público.

Luego en el año 2001 la DIPRES incorporó la Evaluación de Impacto (EI), la cual evalúa los mismos conceptos que la línea EPG y además, permite evaluar resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando grupos de control y técnicas econométricas. Tienen una duración aproximada de diez a doce meses y son realizadas por universidades o empresas consultoras seleccionadas a través de concurso público.

A partir de 2002 la DIPRES adoptó el modelo de evaluación institucional, denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto, la cual evalúa una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia con las definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional y resultados. Tienen una duración aproximada de ocho a diez meses y son realizadas por universidades o empresas

---

<sup>1</sup> Se realiza tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución. Evalúa los resultados mediatos y alejados, consolidados en el tiempo. Introducción a los métodos experimentales y cuasi experimentales para la evaluación de programas de capacitación. Rafael Diez de Medina. CINTERFOR, OIT. 2004.

consultoras seleccionadas a través de concurso público.<sup>2</sup>

Asimismo la Dirección de Presupuestos, estableció una categoría de efectos, respecto a los resultados de las evaluaciones de programas públicos:

1. Ajustes Menores
2. Modificaciones en el Diseño o Procesos de Gestión Interna del Programa
3. Rediseño Sustantivo del Programa
4. Reubicación Institucional
5. Finalización o Reemplazo Integro del Programa

Durante el año 2007, la DIPRES llevó a cabo una evaluación de impacto del Programa de Capacitación a Microempresas y Trabajadores Independientes, cuyos resultados recomendaron la finalización o reemplazo íntegro del programa.

Según los hallazgos de dicho estudio, no existe una identificación adecuada del programa, considerando las necesidades de capacitación que presenta la microempresa. Asimismo el estudio permitió detectar que la norma legal que exige a los postulantes tener una parrilla de remuneraciones anuales impositivas menores a las 45 UTM, se ha transformado en una barrera de entrada para las empresas unipersonales, dado que normalmente sus planillas de remuneraciones son superiores a dicha cantidad. Por tanto, de acuerdo a estos resultados, el nuevo programa que se diseñe debiera indicar y cuantificar claramente la población objetivo y el monto del subsidio, considerando su complementariedad con la franquicia tributaria y debe rediseñar los cursos para asegurar su pertinencia y calidad.

Atendiendo estas recomendaciones, en 2008 SENCE contrató un estudio<sup>3</sup> que apuntaba a satisfacer la necesidad de contar con información de utilidad para el diseño de un programa de capacitación dirigido a microempresas – parte del universo de EMT – así como la revisión de aspectos relacionados con la calidad y eficacia

de las acciones de capacitación y nivel de logro de los objetivos de un programa de esta naturaleza. Dicho estudio formuló importantes recomendaciones para apoyar un eficiente desempeño del programa de capacitación para las micro y pequeñas empresas.

SENCE también ha realizado diversas evaluaciones de impacto, de acuerdo al modelo de la DIPRES, en el área de Programas Sociales, correspondientes a las ejecuciones 2003 y 2005<sup>4</sup>, arrojando positivas evaluaciones del Programa Nacional de Becas (PNB). La estimación de impacto se realizó a través de una medición en varios pasos que buscaba determinar el costo de capacitación por persona versus los ingresos generados por ésta luego de haberse capacitado. La rentabilidad bruta sobre la inversión realizada es de 7.7% (comparable con la rentabilidad de un año de escolaridad según estimaciones realizadas para Chile). Si la evaluación usando esta metodología de cálculo financiero se reveló positiva, la expresión social de este indicador es que el PNB demostró ser eficiente en términos de mover a personas de baja empleabilidad a integrarse al mundo del trabajo. Vale decir, la mitad de los capacitados por el Programa se incorporan al mercado del trabajo transcurrido un lapso de tiempo que podría considerarse como de mediano plazo.

En tanto, la evaluación practicada al Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos o PEJ, durante el período 2003 – 2004, concluyó efectos positivos y significativos del Programa en términos de resultados intermedios y finales, específicamente en la evaluación de los ingresos mensuales por ocupación principal, en la evolución de los ingresos laborales mensuales, en la probabilidad de estar ocupado y en la situación contractual. Los resultados dan un marco comparativo para evaluar positivamente el PEJ como programa de capacitación para jóvenes en riesgo de exclusión laboral, y avalan su continuidad.

Dichas evaluaciones permitieron conocer la eficacia de los programas así como sus impactos en los beneficiarios, confirmando además algunas hipótesis de los encargados de diseñar e

<sup>2</sup> [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

<sup>3</sup> “Elementos para el diseño de un Programa de Capacitación para Empresas de Menor Tamaño”, Guernica Consultores. [www.sence.cl](http://www.sence.cl) ir a Estudios.

<sup>4</sup> [www.sence.cl](http://www.sence.cl) ir a Informes de consultorías.

implementar estos programas e identificando procesos que requieren ajustes, como la selección de beneficiarios, intermediación e inserción laboral, y mejoramiento de sistemas de información, bases de datos, monitoreo y seguimiento.

A este respecto, se establece que en la medida que el SENCE disponga de una Línea de Base, como la consignada en las propuestas de los consultores, se posibilitaría someter a los programas a un monitoreo y seguimiento permanentes, completados con evaluaciones regulares. Tales evaluaciones debieran ser parte del desarrollo de los programas en sí mismos. Asimismo ello haría posible efectuar mediciones ex ante con el objeto de contar con información de origen que sea más fidedigna, objetivizar mejor los impactos y dimensionar otro tipo de impactos, como por ejemplo, la verificación de incrementos de empleabilidad.

En una presentación formal de resultados de estudios de evaluación de impacto al PNB y al PEJ, la economista Pilar Romaguera, invitada a comentar los hallazgos de ambos estudios<sup>5</sup> señaló lo beneficioso que es que una institución se mire a sí misma por medio de estas metodologías, especialmente respecto a programas que se han ejecutado por años para responder a una condición o escenario particular y que podrían tender a eternizarse, a pesar de que el contexto y las circunstancias hayan cambiado. Adicionalmente sugirió que los Programas deben estar planteados desde un comienzo para ser evaluados, y para ello es necesario sistematizar la información desde su inicio.

Analizando los resultados de la evaluación de impacto del PNB, Pilar Romaguera estimó preocupante que dentro de los capitales que configuran la empleabilidad, de la población beneficiaria el más bajo de todos sea el capital social. En este sentido alerta sobre el hecho de que haya personas con 12 años de escolaridad que participen del programa. Ello evidenciaría que estas personas carecen de capital social, es decir, carecen de redes y contactos que les permitan emplearse. En consecuencia,

recomienda a SENCE pensar en otras políticas distintas o complementarias a la entrega de becas de capacitación. Asimismo sugiere que esto se transforma en una necesidad de corto plazo si se considera que a futuro habrá cada vez más personas con 12 años de escolaridad, que no requerirán de becas de capacitación en oficios, sino que de otras políticas que fortalezcan su capital social. Para finalizar su comentario sobre los resultados de la evaluación de impacto del PNB, planteó que el Programa Nacional de Becas está orientado a dar respuesta a las necesidades detectadas en las Encuestas CASEN de la década de los noventa, período en el cual efectivamente había un alto porcentaje de personas con escolaridad incompleta. Por tanto, un modelo de intervención como el PNB daba respuesta a dicho escenario. Sin embargo, el panorama está cambiando y las futuras generaciones tendrán cada vez más la escolaridad completa y SENCE debe estar preparado para ofrecer otros instrumentos para fomentar su inserción laboral.

### **Experiencia Internacional**

Para conocer la experiencia internacional acerca de evaluaciones de programas sociales de capacitación, se consideró el estudio efectuado por los economistas del Banco Interamericano del Desarrollo, Cesar Bouillon y Luis Tejerina “¿Sabemos Como lo Estamos Haciendo? Una revisión sistemática de evaluaciones de impacto de la región”, expuesto en un seminario efectuado recientemente. Esta investigación incluye 91 estudios sobre 85 programas en 15 países de la región.<sup>6</sup> De los 15 países, Chile destaca como el país que ha realizado el mayor número de evaluaciones de impacto de programas sociales, seguido por Argentina y Colombia. En cambio la zona de Centroamérica, es donde se han desarrollado menos evaluaciones de impacto. Los expertos del Banco Mundial también detectaron que las áreas en las cuales se han llevado a cabo el mayor número de este tipo de estudios son los programas

<sup>6</sup> Seminario realizado el 23 de Junio de 2009, que contó con la participación especial de Luis Tejerina, economista del Banco Interamericano de Desarrollo. El Panel estuvo conformado por María Teresa Hamuy, (DIPRES), Teresa Matus (Trabajo Social UC), Rodrigo Herrera (MIDEPLAN) e Ignacio Irrázaval (Director Asuntos Públicos UC).

<sup>5</sup> Abril de 2008.

vinculados a las transferencias condicionadas, educación y mercado del trabajo.

De esta exploración sistemática Tejerina concluye que la diversidad de los programas lleva a diferentes grados de dificultad en la evaluaciones de los impacto. En este estudio los investigadores señalan que “se sabe poco de los impactos de las microfinanzas<sup>7</sup> en relación a otros programas, ya que es muy difícil la medición de sus objetivos y al mismo tiempo hay problemas de sesgo de selección en las evaluaciones”.

Por este motivo Luis Tejerina sugiere que las evaluaciones de impacto debieran orientarse en la siguiente dirección:

1. Incorporar las evaluaciones de impacto dentro de la práctica de los programas. Esto significa pasar del ejercicio a la estrategia de evaluación. Asimismo plantea la necesidad de priorizar los programas a ser evaluados, que estas se realicen en forma independiente, utilizando mecanismos de validación de los resultados y control de calidad, procurando la transparencia de los datos y aplicación de mecanismos de difusión de los resultados obtenidos. Esto se traduce en que la evaluación debiera estar contemplada desde el diseño de los programas. Asimismo y para mejorar el diseño de las evaluaciones es necesario definir en forma ex ante los subgrupos, indicadores y metas de los programas que serán evaluados. En el caso del Programa Nacional de Becas y del Especial de Jóvenes no existe una línea base que permita tener certeza sobre la escolaridad, el número de trabajos previos y de ingresos de los beneficiarios.

Esto constituye un desafío para SENCE respecto de las líneas de acción existentes y una oportunidad con relación a los programas que

<sup>7</sup> Las microfinanzas suponen una contribución importante al trabajo decente. Pues proporcionan oportunidades para pequeñas inversiones en autoempleo y en la creación de puestos de trabajo. A través de préstamos de urgencia, microahorros y microseguros, las microfinanzas proporcionan a la gente los medios para sobrellevar los riesgos de vivir en un nivel próximo al nivel de subsistencia. “Microfinanzas y Trabajo Decente”. OIT. [www.ilo.org/socialfinance](http://www.ilo.org/socialfinance)

comenzaron a implementarse este año, como aquellos derivados del Acuerdo Nacional pro empleo.

2. Generar información de largo plazo, a través del uso de sistemas eficientes de monitoreo y seguimiento de los beneficiarios de los programas y sus condiciones previas a la intervención.
3. Reportar la información relevante para el diseño de programas, a través de una descripción clara de los resultados, integrando los análisis cualitativos y cuantitativos.
4. Mejorar el proceso de utilización de la información obtenida, particularmente su difusión. Esto implica acomodar la información de acuerdo a la audiencia que recibirá los resultados y que puede tomar decisiones en torno a estos. Esto debido a que de nada sirve una evaluación si nadie la toma en cuenta.

Al respecto la Jefa del Departamento de Evaluación de Control de DIPRES, afirmó que aquellas realizadas por dicho organismo comparten características básicas. “Son técnicamente confiables, basadas en evidencia y son de carácter público, es decir se sabe de antemano qué evaluaciones se realizarán”. En tanto, la académica de la Escuela de Trabajo Social UC, Teresa Matus, enfatizó en “la calidad de las evaluaciones y la necesidad de que posean un carácter dinámico”. Por su parte, el Jefe del Departamento Sistemas de Información Social de Mideplan, Rodrigo Herrera, recalcó la necesidad de un rediseño permanente de los programas y de preguntarse constantemente “¿Este programa está funcionando?” con el objetivo de reformularlo si procede. Asimismo y en sintonía con lo planteado por el experto del BID, expresó “el saber cómo uno lo está haciendo debiese ser un ejercicio constante”.

No obstante, como señala la consultora del Banco Mundial Judy Baker<sup>8</sup> muchas instituciones y administradores de de proyectos se muestran reticentes a realizar evaluaciones de impacto, debido a que las consideran costosas,

<sup>8</sup> Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza – Manual para Profesionales. Judy L. Baker (2000) World Bank.

prolongadas, técnicamente complejas y por que los resultados pueden ser políticamente delicados, particularmente si son negativos. Muchas evaluaciones de impacto también son desacreditadas debido a que sus resultados se obtienen demasiado tarde, no responden a las preguntas adecuadas, no se realizaron con suficiente rigor analítico o debido a una limitada disponibilidad y calidad de los datos.

Sin embargo y de acuerdo con lo planteado por el estudio realizado por el BID, con una planificación adecuada y oportuna, el apoyo de las autoridades responsables y una inversión relativamente pequeña en comparación con el costo total del proyecto, una evaluación rigurosa puede constituirse en una herramienta muy poderosa para evaluar la conveniencia y eficacia de los programas.

En el marco de las sucesivas evaluaciones de impacto realizadas al Programa Nacional de Becas, los ejecutores (GEOConsultores y el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile), coinciden en afirmar que se requiere de un cambio institucional respecto de la gestión de la información y el conocimiento organizacional. Manifiestan que la capacidad de generar información (bastante desarrollada en SENCE) debiera complementarse con la capacidad de usarla intensivamente en el análisis y toma de decisiones.

Por otra parte, la aplicación de la metodología del evaluador de impacto permitiría dar un seguimiento individualizado a los participantes del Programa Nacional de Becas, al registro ex ante y ex post de su empleabilidad, así como la evaluación de los rendimientos que verifican en el mercado laboral. Estas sugerencias apuntan en la misma dirección de lo planteado por la investigación desarrollada por Cesar Bouillon y Luis Tejerina del BID.

## **Conclusiones**

A modo de conclusión y de acuerdo a los antecedentes presentados, es indudable que la evaluación de impacto es especialmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y cada dólar gastado debe

maximizar su efecto en la reducción de la pobreza. Sin embargo, si los programas están mal diseñados, no llegan a los beneficiarios previstos o despilfarran los recursos.

Con la información adecuada es posible adaptarlos y mejorarlos como ha sucedido en el caso de los programas reseñados, Programa Nacional de Becas y Especial de Jóvenes, o bien eliminarlos o rediseñarlos si se estima necesario, como sucedió con el Programa de Capacitación para Micro y Pequeñas Empresas.

Los autores y panelistas citados valoran la necesidad de realizar evaluaciones de impacto, que permitan a las autoridades políticas “saber qué funciona”. El foco de la evaluación debe centrarse en analizar los resultados e impactos (eficacia) que logran los programas sociales de capacitación, considerando sus objetivos definidos y los recursos utilizados. También se espera obtener información y antecedentes evaluativos respecto de aspectos de diseño, procesos y productos.

A su vez se espera que en aquellos aspectos que sea pertinente, se tenga como referencia experiencias internacionales en aplicación en otros países.

Por otra parte, cabría optimizar la metodología disponible dando un seguimiento individualizado a los egresados de los programas, al registro ex ante y ex post de su empleabilidad, así como la evaluación de los rendimientos que verifican en el mercado laboral. Bajo esta óptica, complementar estudios como los actuales, que son cortes transversales en el tiempo, con estudios longitudinales es perfectamente viable.

Asimismo, cabe señalar que el conocimiento obtenido de los estudios para evaluar los efectos de una intervención pública, también otorga información decisiva para el diseño adecuado de programas y proyectos futuros.

Esta nota técnica fue elaborada por Macarena Guzmán y Mauricio Perrin, de la SubUnidad de Estudios del SENCE.