

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una perspectiva económica

Cali, 25 de octubre de 2005

¿Por qué evaluar los programas del gobierno?

- Un buen gobierno debe responder a los intereses de sus gobernados
- Los recursos financieros que utiliza el gobierno tienen usos alternativos
- El mercado le da las señales de éxito y ajustes al sector privado pero no tan directamente al sector público
- La evaluación de sus programas y proyectos es la única manera que tiene un gobierno para conocer en que medida se cumplen los objetivos fijados y así saber como está satisfaciendo la voluntad de los ciudadanos

Antecedentes

1 Evaluación de proyectos

- Hace unos cincuenta años surgió la evaluación económica de proyectos
- Utilizada principalmente para proyectos de inversión cuyos resultados se extienden a lo largos del tiempo
- Análisis beneficio-costos
 - Tasas de rentabilidad
 - » Ex ante
 - » Ex post
- Confiabilidad de los resultados

Antecedentes

2 La teoría del capital humano

- A comienzos de la segunda mitad del siglo XX se le asignó valor económico a la educación y la capacitación de modo que se pudiera aplicar el análisis de la evaluación de proyectos a este tipo de programas sociales. Se ha extendido luego a otros tipos de programas formalizándose el concepto de capital humano que originalmente presentaron Adam Smith y Alfred Marshall
- Hay quienes consideran inapropiado asignar un precio (valor económico) a ciertos programas sociales
- T.W Schultz y Gary Becker, originadores de la moderna Teoría de capital humano recibieron por ello el Premio Nobel.

Antecedentes

3 Evaluación de gestión

- Se asocia conceptualmente con aspectos administrativos de programas y proyectos
- Cubre aspectos de diseño, ejecución y control de los procesos
- Se ha aplicado en mayor o menor grado desde la primera mitad del siglo XX
- Explica como la gestión de procesos puede incidir sobre algunos resultados intermedios y por ende limitar los logros de los objetivos finales
- Ejemplo: como se canaliza un recurso financiero desde su origen hasta el ejecutor final del gasto

Antecedentes

4 Costo-efectividad (o eficacia)

- Variante de la evaluación de proyectos utilizada cuando no es posible o no se desea asignar algún tipo de precio al resultado de un programa del gobierno para medir sus beneficios, por ejemplo:
 - El aumento de la cobertura escolar
 - La reducción de acciones delictivas

Evaluación de impacto

- Primeras aplicaciones: análisis de regresión (o variantes del mismo)
- Estado actual:
 - Métodos experimentales
 - Métodos no experimentales
 - 1 métodos cuasi-experimentales
 - 2 otros

Métodos experimentales

Se caracterizan por una selección aleatoria de los grupos de tratamiento y control (terminología proveniente de las ciencias experimentales) y que aquí se refieren, respectivamente a quienes son expuestos a un programa y quienes no lo son. El impacto se mide por el diferencial entre los dos grupos.

Métodos cuasi-experimentales

Frecuentemente pueden surgir impedimentos para que los beneficiarios de un programa de gobierno sean seleccionados de manera aleatoria.

En tal caso se opta por tratar de construir un grupo de control compuesto por personas que se parezcan al máximo a las personas expuestas al programa, pero que no han sido expuestas a él por razones ajenas a ellos.

Otros métodos

- Se basan generalmente en regresiones o en otros métodos estadísticos similares.
- Se buscan las diferencias que hay entre expuestos y no expuestos al programa utilizando una variable dependiente que representa los efectos esperados.

La confiabilidad de los resultados

- En la literatura contemporánea se plantea que solamente los métodos experimentales con buen diseño pueden garantizar resultados correctos
- Los métodos cuasi-experimentales pueden producir resultados correctos, en particular cuando se puede obtener un grupo de control de buena calidad
- Los otros métodos carecen de confiabilidad estadística, pero en ausencia de que se puedan usar los anteriores pueden dar algunas ideas sobre lo que está ocurriendo sin que esto se puedan catalogar como impacto

Resultados de estudios hechos para Colombia

- Rentabilidad de la educación (1969-1995)
- Efectos de la capacitación del SENA (1992)
- El Programa PACES (1997-2004)
- Familias en Acción (en curso)
- Empleo en Acción (2005)
- Jóvenes en Acción (en curso)

Resultados de Estudios (1)		
ASPECTO EVALUADO	RESULTADOS	EFFECTOS DE POLITICAS
Rentabilidad de la educación (varios estudios que utilizan regresiones de ingresos)	Alta rentabilidad en la mayoría de los estudios. En algunos la rentabilidad es baja para la secundaria y en otros es baja para la superior	Estos estudios no parecen haber tenido inicialmente incidencia sobre el gasto público en educación que solo se expandió a partir de la última década del siglo XX
Efectos de la capacitación del SENA	Rentabilidad aceptable en cursos con duración de 300 horas o menos	Este resultado parece haber contribuido a que el SENA conserve su base financiera

El programa PACES

- PACES, un programa de becas establecido en 1992 para contribuir a financiar la educación secundaria de jóvenes de bajos ingresos, fue el primero que se evaluó en Colombia utilizando métodos cuasi-experimentales.
- Aunque los resultados de impacto provenientes de varios estudios son positivos, antes de conocerlos ya se había tomado la decisión de cancelar el programa en 1997 y no ha sido reinstaurado.

Breve descripción de tres programas sociales del Plan Colombia

- Familias en acción, Empleo en acción y Jóvenes en acción son programas de subsidios focalizados a grupos pobres (SISBEN 1 y 2). Su diseño inicial incluyó una evaluación de impacto.
- En Familias en acción se entregan \$46.500 por mes a familias con niños de menos de seis años con el fin de mejorar su estado de salud y nutrición, la asistencia escolar de los mayores y los ingresos de las familias. Es evaluado utilizando un método cuasiexperimental.
- En Empleo en Acción que ya finalizó, se otorgaron subsidios de medio salario mínimo a desempleados para participar en la construcción de obras públicas en zonas deprimidas de las ciudades con el fin de mejorar sus ingresos y empleabilidad. Evaluado con un método cuasiexperimental.
- En Jóvenes en Acción, con el fin de mejorar los ingresos y empleabilidad de jóvenes desempleados, se otorga un subsidio de capacitación por persona a institutos privados de capacitación y, tanto durante la fase lectiva como la práctica en empresas, un subsidio diario de \$5500 a los jóvenes (\$7700 a madres) para su sostenimiento y transporte. Es evaluado utilizando un método experimental.

Resultados de Familias en Acción

- Se han conducido dos levantamientos de información: línea de base y primer seguimiento al cabo de un año.
- Los primeros resultados muestran impacto sobre:
 - los ingresos y el consumo de las familias
 - La nutrición y salud de niños menores de 7 años
 - La asistencia escolar de niños y jóvenes y la reducción del trabajo infantil
 - Aumento de la oferta de trabajo de adultos
- Debido a las diferencias de intensidad de los impactos encontrados por grupos de edad, se han sugerido alternativas para lograr una mayor efectividad-costo en la aplicación del programa.
- Como efecto de estos resultados iniciales el gobierno y las agencias de financiamiento han decidido extender y ampliar el programa

Resultados de Empleo en Acción

- El programa estuvo bien focalizado a pobres desempleados que mejoraron su ingreso en un 37% durante el programa y en un 15% inmediatamente después de participar en él.
- Antes de conocer este resultado el gobierno ya había decidido cancelar el programa y trasladar los recursos sobrantes a Familias en Acción, quizá debido a que su demanda en las cuatro grandes ciudades fue inferior a la esperada.

Jóvenes en Acción 1

- Se han realizado cuatro convocatorias en siete ciudades para cerca de 67.000 capacitados, las dos últimas realizadas por el SENA.
- Se realiza la evaluación para la cuarta convocatoria que terminó su fase lectiva hace seis meses. Se ha levantado la información de la línea de base y los seguimientos están programados para enero y julio de 2006
- En vista que no fue posible evaluar por métodos experimentales una convocatoria anterior, ante la urgencia de obtener algunos resultados se realizó un análisis de las primeras convocatorias

Jóvenes en acción 2

- Con base en los resultados de las primeras convocatorias, el SENA ha decidido realizar con fondos propios la quinta convocatoria en 2006 y ha iniciado un programa de Jóvenes rurales
- La primera evaluación de impacto hecha en Colombia con métodos experimentales ha despertado gran expectativa a nivel nacional e internacional. Sus resultados están programados para finales del 2006

CONCLUSIONES

- Realizar buenas evaluaciones de impacto es un proceso largo, complejo y costoso. Existen en Colombia personas e instituciones que conocen el estado del arte y que ya lo han aplicado.
- Además de confirmar la buena marcha de un programa, muchas veces una buena evaluación puede ayudar a rediseñar y cambiar programas con altos beneficios en términos de efectividad-costo. Sin embargo, hay que ser cuidadoso de no extender los resultados a poblaciones diferentes de las evaluadas y debe evitarse que el experimento mismo distorsione el comportamiento habitual de los evaluados.
- Las prioridades de atención a los intereses ciudadanos y de buena asignación de recursos requieren una más frecuente aplicación de los métodos de evaluación expuestos para ayudar a guiar la asignación del gasto público.