



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA
www.iee.edu.pe



1

Serie ARTÍCULOS¹
n° 42

Políticas Públicas Basadas en la Evidencia

...EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS...

Francisco Huerta Benites²
institutoeconomia@iee.edu.pe

Lima, 18 agosto 2017



Premio PODER
al Think Tank
de regiones 2014
INSTITUTO DE ECONOMÍA
Y EMPRESA

¹ Es un artículo del Instituto de Economía y Empresa (IEE), y que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas y digitales de diversas instituciones del país. Los números anteriores, la serie de "AZ" (117 ediciones) y "temas de desarrollo" y los otros artículos, se pueden hallar en www.iee.edu.pe

² El autor es director/consultor/investigador del IEE. Actualmente desarrolla asesorías en desarrollo de negocios y finanzas a empresa minera no metálica; en financiamiento internacional a ifnb; y, en proyecto de APP a organización privada.

EVALUACION EX POST DE PROYECTOS³

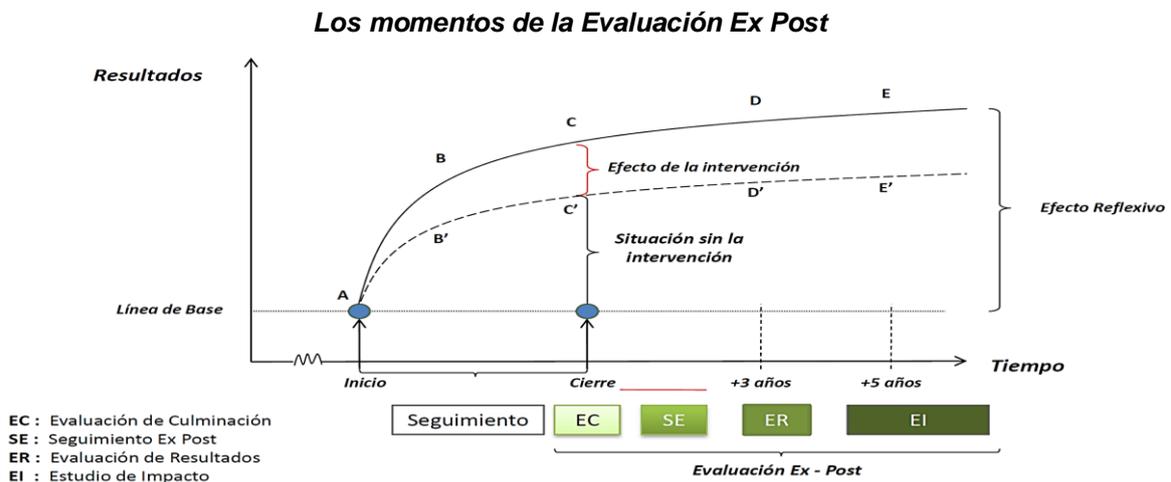
Los programas y políticas de desarrollo suelen estar diseñados para cambiar resultados, como aumentar los ingresos, mejorar el aprendizaje o reducir las enfermedades. Saber si estos cambios se logran o no es una pregunta crucial para las políticas públicas, aunque a menudo no suele abordarse.

Es más *habitual* (y “conveniente”) que administradores de programas y responsables de políticas se centren en medir e informar sobre los *insumos* y los *productos* inmediatos de un programa (cuánto dinero se gasta, cuántos libros de texto se distribuyen, cuántas personas participan en un programa de empleo) *en lugar de evaluar* si los programas han logrado sus objetivos de mejorar los resultados (LEILAP, BM/BID 2017).

I. La evaluación ex post en Perú⁴

El MEF ha hecho un esfuerzo por “crear la cultura de la evaluación ex post”, pero los resultados no han acompañado a los esfuerzos. El modelo que ha seguido son propuestas de la OCDE, en particular de “diferentes momentos” y criterios de aplicación.

Como se observa en la siguiente figura (DGIP, MEF 2014), hay cuatro momentos para la evaluación, siendo el nivel inicial la “*evaluación de culminación*”:



³ Referencias: Recursos de cursos internacionales “Monitoreo de proyectos y evaluación de impacto” (BM-SIEF), y “Evaluación de impacto de programas sociales” (MIT), en donde participamos; así como recursos del BID y BM (2016/2017), y del MEF.

⁴ Es claro que al inicio los gobiernos de cada “unidad territorial” (país, región, provincia, distrito), deben tener claro sus prioridades para asignar recursos y lograr el máximo rendimiento para la sociedad, que serán establecidas consensualmente en función a un análisis de “brechas” y demás, de ahí surgirán los mejores proyectos (se escoge el proyecto A porque tiene mayor impacto socioeconómico que B, y se clasifica dado el presupuesto actual y potencial). A los proyectos se le hace una “evaluación ex ante” con reglas establecidas (ahora Invierte.pe, antes SNIP, para el caso del Perú), luego viene la ejecución y a continuación la “evaluación ex post”, que aquí comentaremos. También hay “evaluación intermedia” de un proyecto (cuando está en ejecución).

Los cuatro diferentes momentos de evaluación, serán llevados a cabo de acuerdo con la evolución de los resultados del proyecto, aplicando selectivamente los diferentes criterios de evaluación (cinco). Véase la siguiente figura (PGEPP, MEF 2013)

Los momentos de la Evaluación ex Post y los Criterios Aplicados. Perú

Criterios	Evaluación de Culminación	Seguimiento Ex Post	Evaluación de Resultados	Estudio de Impactos
Pertinencia			x	
Eficiencia	x		x	
Eficacia			x	x
Impacto			(x) Impactos Directos	x
Sostenibilidad	(x) Evaluación Actualizada	(x) Operación y Mantenimiento	x	x

Por ejemplo, para realizar la “*evaluación por culminación*” (**EC**) se aplican los criterios de eficiencia⁵ y sostenibilidad⁶. En el caso de “*evaluación de resultados*” (**ER**) se aplican todos los criterios.

Métodos de comparación

Al diseñar un estudio de evaluación, una combinación apropiada de las comparaciones de diferentes dimensiones, así como combinación adecuada de los métodos cuantitativos y cualitativos, debe examinarse teniendo en cuenta factores de los métodos cuantitativos y cualitativos⁷.

Al evaluar los efectos e impactos de un grupo de proyectos se debe efectuar comparaciones en diferentes dimensiones. Veamos:

- ✓ Comparación entre lo **Planificado / lo Logrado** (se necesita valores objetivos)
- ✓ Comparación entre *la situación Antes / Después del Proyecto* (se necesita la línea base)

⁵ Medida en que los recursos / insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en productos (output) del proyecto. Se asocia con los componentes de un proyecto.

⁶ Continuidad en la generación de los beneficios de un proyecto a lo largo de su período de vida útil. Se asocia con el mantenimiento de las capacidades para proveer los servicios y el uso de éstos por parte de los beneficiarios

⁷ Y teniendo en cuenta factores como las características del proyecto y de los efectos, la disponibilidad de la información (valores objetivo, línea base, etc), la disponibilidad y la calidad de grupo de control, el presupuesto disponible para estas actividades, etc.

- ✓ Comparación entre la *situación Con / Sin Proyecto* (se necesita un grupo de control)
- ✓ Comparación con **Estándares Establecidos** y/o Promedio Nacional/Regional
- ✓ Comparación Temática.

Desarrollar EC, por lo menos

Se debería aplicar, por lo menos, la **EC** a “todos” los proyectos públicos, en particular que ahora se iniciará la “reconstrucción con cambios”, y luego aplicar los siguientes momentos de evaluación, a proyectos seleccionados por su relevancia.

No es del caso desarrollar aquí un ejemplo práctico de la EC, pero hay material en la página web del MEF de casos con **EC** (agua potable y alcantarillado) y **ER** (construcción de hospitales), y además, una guía de “Contenidos mínimos del informe de evaluación de culminación”.

Debería haber una decisión de gobierno, a diferentes niveles, para incorporar explícitamente la **EC** a los proyectos, si realmente queremos hacer lo que predicamos. Además de que todos los proyectos apliquen alguna guía de gerencia de proyectos (como el pmbok, prince2).

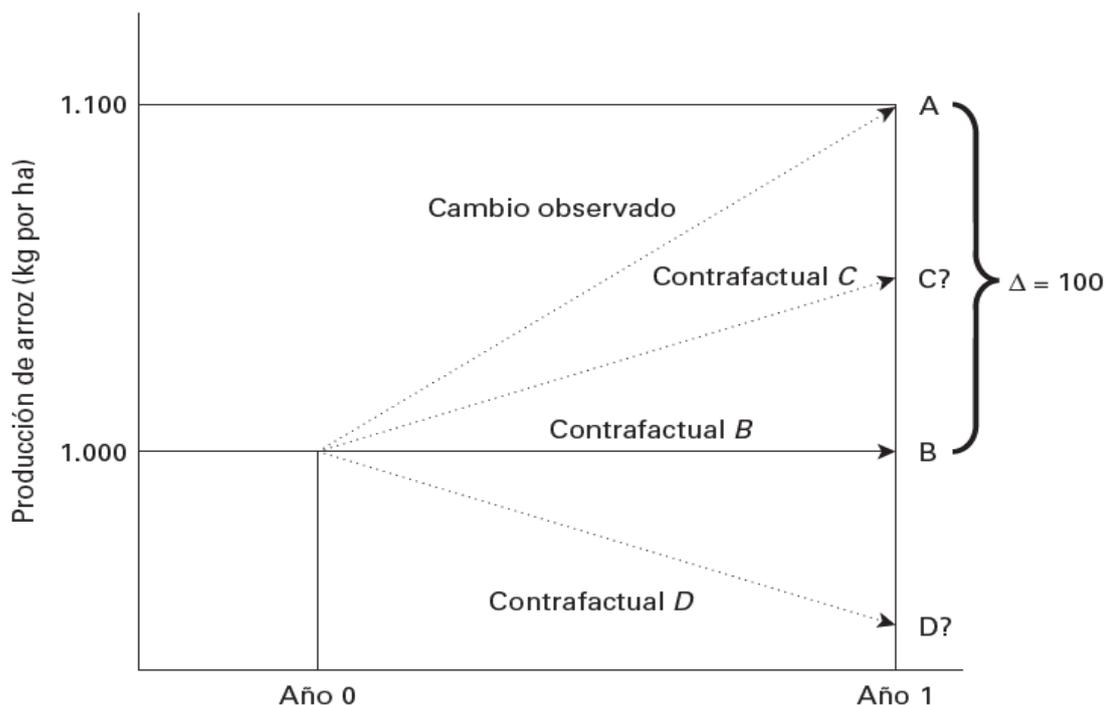
Ahora avanzaremos en presentar la lógica de la evaluación ex post, en particular la medición de impacto, combinando con monitoreo y evaluación económica, para precisar más los conceptos.

II. Las evaluaciones de impacto (EI)

Se hace **EI** para entender qué funciona y qué no; para respaldar decisiones de política, y para *hacer las cosas correctas* (dar prioridad a productos que responden a las necesidades de los clientes), y *hacer las cosas correctamente* (¿Qué tanto del valor previsto se entregó realmente?).

Aplicar **IE** permite ensayar enfoques innovadores, mejorar la asignación de recursos, y mejorar la rendición de cuentas. Las **EI** son complementarias y no suplementarias. Complementan el “monitoreo y evaluación de procesos” y la “evaluación económica ex post”. Veamos la figura con ejemplo de microfinanzas (BM/BID 2017):

Estimaciones antes-después de un programa de microfinanzas



Nota: Δ = Cambio en la cosecha de arroz (kg); ha = hectáreas; kg = kilogramos.

Inferencia causal y contrafactual

Ahora veamos una comparación pertinente (ElyED, BID 2016):

a. Preguntas a contestar en la evaluación

✓ Monitoreo y evaluación de procesos

¿Está el programa avanzando de acuerdo con lo planeado?

¿Se están moviendo los indicadores en la dirección correcta?

✓ Evaluación de impacto

¿Cuál sería la situación de los beneficiarios en ausencia del proyecto?

✓ Evaluación económica ex post

¿Los beneficios del proyecto superan los costos económicos?

b. Aprendizaje, rendición de cuentas y complementariedad

✓ Monitoreo y evaluación de procesos

Punto de partida para el aprendizaje, genera datos, ayuda con rendición de cuentas

- ✓ Evaluación de impacto

Sobretudo aprendizaje. Informa evaluación económica.

- ✓ Evaluación económica ex post

Aprendizaje y rendición de cuentas. Utiliza información de evaluación de impacto (beneficios) y monitoreo (costos)

c. Atribución⁸

- ✓ Monitoreo y evaluación de procesos No
- ✓ Evaluación de impacto Sí
- ✓ Evaluación económica ex post No

d. Preguntas que surgen en análisis aislados

- ✓ Monitoreo y evaluación de procesos

Se ejecutaron todas las actividades pero ¿se logró el objetivo? ¿Existen otros factores que podrían explicar el cambio de indicadores?

- ✓ Evaluación de impacto

Existen impactos, pero ¿el programa es costo-efectivo?

- ✓ Evaluación económica ex post

¿Cómo se determinan los beneficios? ¿Son válidos todos los supuestos? ¿Cuáles son los costos reales?.

Las evaluaciones de impacto ayudan a resolver varios interrogantes

- ¿El proyecto es eficaz en el alcance de sus objetivos de desarrollo (finales e intermedios)?.
- ¿Los efectos son distintos para distintas categorías de beneficiarios?

⁸ Una evaluación de impacto mide los cambios en el bienestar de los individuos que se pueden atribuir a un proyecto, un programa o una política específicos. Este enfoque en la atribución es el sello distintivo de las evaluaciones de impacto. Por lo tanto, el reto fundamental en una evaluación de esta naturaleza consiste en identificar la relación causal entre el programa o la política y los resultados de interés.

- ¿Los efectos dependen de la intensidad del tratamiento?
- ¿En cuánto tiempo se pueden observar los efectos del proyecto y cómo varían en el tiempo?
- ¿Los efectos son diferentes si se combinan con otras intervenciones?
- ¿El programa produce externalidades positivas (o negativas) y/o efectos de equilibrio general?.

Las preguntas cambian...

- Preguntas de primera generación:

¿Aumenta el microcrédito la productividad de las firmas?

- Preguntas de segunda generación:

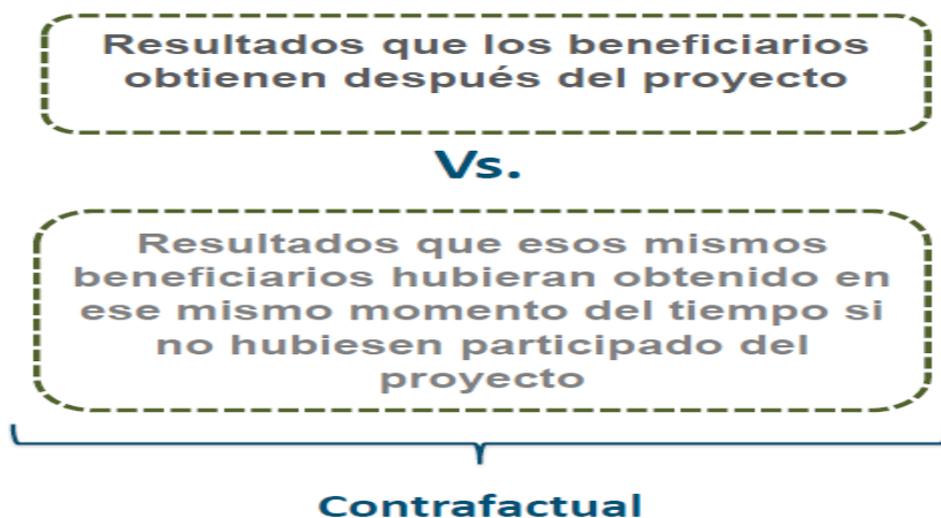
¿El microcrédito combinado con capacitación es más efectivo?

¿Qué tipo de empresas deberían recibir el microcrédito?

¿Cuál es el tamaño óptimo de microcrédito?

Por tanto, ¿Qué es una evaluación de impacto?

La evaluación de impacto es uno de los numerosos métodos que existen para apoyar las políticas públicas basadas en evidencia, incluidos el monitoreo y otros tipos de evaluación.



Temas clave en la evaluación de impacto

Atribución o causalidad



¿Hasta qué punto los cambios observados en el indicador de interés son atribuibles a la intervención?

Problema empírico



El resultado del contrafactual no se observa



Es necesario construir un contrafactual identificando un grupo de control que sea lo más similar posible



Manejar de la mejor manera posible el *sesgo de selección*

¿Cómo encontrar este grupo de control?

Las evaluaciones de impacto

Forman parte de una agenda más amplia de formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Esta tendencia mundial creciente se caracteriza por un cambio de enfoque, ya que en lugar de centrarse en los insumos lo hace en los productos y resultados, y está reconfigurando las políticas públicas (BM/BID, 2017).

Centrarse en los resultados no solo sirve para definir y hacer un seguimiento de los objetivos nacionales e internacionales, sino que –además– los administradores de programas utilizan y necesitan cada vez más los resultados para mejorar la rendición de cuentas, definir las asignaciones presupuestarias y orientar el diseño del programa y las decisiones de políticas. El Perú debería entrar a esta tendencia mundial, que sin duda sería beneficioso para los ciudadanos.

Francisco Huerta Benites
Instituto de Economía y Empresa
- Ongd "Ciudad Feliz"
www.iee.edu.pe

Lima, 18 agosto 2017