

# Evaluaciones de Impacto como instrumento del Presupuesto por Resultados

---

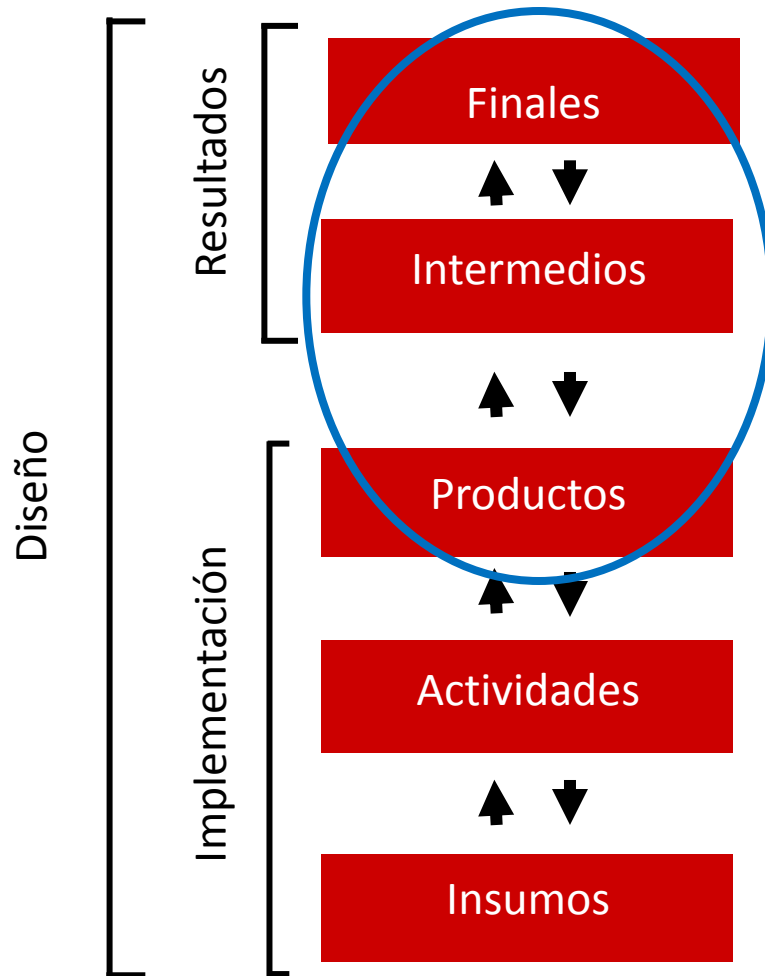
Dirección de Calidad del Gasto Público  
Dirección General de Presupuesto Público  
Octubre, 2013



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

# Evaluación de Impacto (EI)



La **EI** se centra en la medición de los resultados enteramente atribuibles a los productos entregados, mediante la estimación de escenarios contra-factuales.

# Evaluaciones de impacto en el marco de los PP

| Estructura programática para 2013: PP Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana |  |                              |             |   |                          |             |              |            |
|--|--|------------------------------|-------------|---|--------------------------|-------------|--------------|------------|
| Resultado Específico   | Producto   |                              |             | Actividad   |                          |             |              |            |
|  | Nombre   | UM                           | Meta Física | Nombre  | UM                       | Meta Física | S/. (mill.)* | Gob.       |
| Reducción de la victimización asociada a los delitos y faltas  | Sectores patrullados   | Sector                       | 1,502       | Patrullaje Policial por Sector  | Sector                   | 1,096       | 984.3        | GN         |
|  |  |                              |             | Patrullaje Regional/Municipal por sector  | Sector                   | 406         | 383.0        | GL         |
|  | Comisarías implementadas para el mejor servicio a la comunidad | Comisaría implemen-<br>tadas | 417         | Mantenimiento preventivo y correctivo de comisarías   | Comisaría                | 1,254       | 34.1         | GN         |
|  |  |                              |             | Mantenimiento de mobiliarios, equipos y maquinarias de las comisarías                         | Comisaría                | 417         | 2.2          | GN         |
|  | Operaciones policiales   | Operativo ejecutado          | 299,885     | Implementación logística de unidades especializadas   | Unidad implemen-<br>tada | 232         | 12.5         | GN         |
|  |  |                              |             | Operativos policiales   | Operativo ejecutado      | 299,885     | 884.3        | GN         |
|  | Comunidad organizada a favor de la Seguridad Ciudadana         | Municipio                    | 430         | Ejecución de planes de SC por los Comité de SC  | Comité                   | 561         | 3.0          | GN, GR, GL |
|  |  |                              |             | Aplicación de planes de prevención en comisarías mediante oficinas de participación ciudadana | Comisaría                | 465         | 12.4         | GN         |
|  | Proyectos  |                              |             |   |                          |             |              | 75.2       |

\*Estos montos a su vez se clasifican en genéricas de gasto.


| Indicador de desempeño  |      |       |       |
|---|------|-------|-------|
| Enunciado   | 2012 | 2013E | 2014M |
| Tasa de victimización por personas  | 39.4 | 38.9  | 38.5  |
| Porcentaje de viviendas urbanas afectadas de las principales ciudades, por robo y/o intento de robo ocurridos en los últimos 12 meses | 17.3 | 14.2  | 11.2  |
| Porcentaje de la población de las principales ciudades, víctima de algún delito cometido con arma de fuego en los últimos 12 meses    | 6.4  | 4.9   | 3.5   |

# Eval. de Proceso vs. Eval. de Impacto

## Evaluación de Procesos - EDEP

- ✓ Responde preguntas sobre la efectividad del diseño e implementación del programa en la entrega de los productos o servicios que lo componen.
- ✓ Se puede realizar a partir de revisión de registros, entrevistas a personas, etc. **No requiere un grupo de control**

## Evaluación de Impacto

- ✓ Responde preguntas de atribución de los resultados observados-----¿Cuál es el logro atribuible al Programa en el logro de resultado esperado?
- ✓ Se compara lo que ocurrió respecto a lo que habría ocurrido en la ausencia del programa (contrafactual). **Requiere grupo de control válido** 

Determina evaluabilidad del Programa (condición de evaluabilidad)

# Eval. de Proceso vs. Eval. de Impacto

## Ejemplo: Acompañamiento Pedagógico

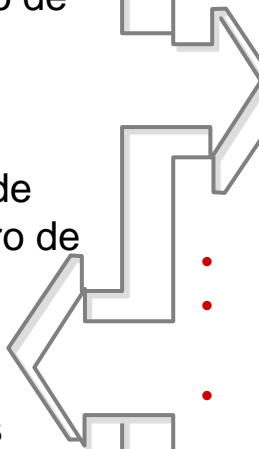
Asesorías a docentes en aspectos vinculados a la práctica pedagógica y de gestión. Se implemente a través de visitas en aula por un acompañante, micro talleres y pasantías. Tiene por objetivo mejorar la práctica pedagógica del docente y, a través de éste contribuir a la mejora del aprendizaje de los estudiantes

### Evaluación de proceso

- ¿Cuán bien está organizado el servicio de Acompañamiento en las Regiones?
- ¿Se cumplieron los protocolos en la implementación respecto del número de docentes por acompañante y el número de visitas por semestre?
- ¿El servicio de formación de los Acompañantes abarca todas las áreas curriculares?

### Evaluación de impacto

- Durante el periodo 2009-2012, el Acompañamiento pedagógico ha generado algún impacto atribuible a este, en las siguientes variables?
  - Logros de aprendizaje de estudiantes de 2do grado
  - Desempeño docente
- ¿Cuál ha sido la magnitud de dicho impacto?
- Hay impactos diferenciados por tipo de escuela y por ámbito?
- ¿Hay impactos diferenciados por año de implementación?
- ¿Hay impactos diferenciados por intensidad de tratamiento?



# Evaluación de impacto

## Acompañamiento

---

- Se encuentra un impacto significativo del Programa de Acompañamiento recién a partir del tercer año de implementación (2011).
- El impacto es mayor y más robusto en matemática, relativo a comunicación,

### ***Sin embargo:***

- El impacto positivo se ha debido a que el rendimiento promedio de las escuelas que forman parte del grupo de control se ha reducido en mayor medida que las escuelas acompañadas.
- El impacto sólo es significativo para escuelas polidocentes completas; y mayor en escuelas de zonas urbanas respecto a las rurales.

# Eval. de Proceso vs. Eval. de Impacto

- ✓ Complementariedad de ambas evaluaciones:
  - Si el Programa no muestra impacto, una evaluación de procesos puede revelar si es por un problema de diseño o gestión
  - Una evaluación de procesos puede recomendar una evaluación de impacto (para generación de evidencias)
- ✓ En algunos casos, conviene priorizar alguno de los tipos de evaluación de acuerdo a necesidad, tipo de información que se requiera, usos de la información, restricciones presupuestales o, etc.

# Qué es una evaluación de impacto

A

La evaluación de impacto constituye esencialmente el estudio de relaciones causa-efecto.

B

Pregunta clave: **¿Cuál es el impacto (efecto causal) del programa sobre los resultado de interés?**

C

El objetivo de los métodos de EI es aislar el impacto **directamente atribuible** al programa de otros factores que afectan los resultados del mismo (para no sobre estimar o subestimar su efecto)

D

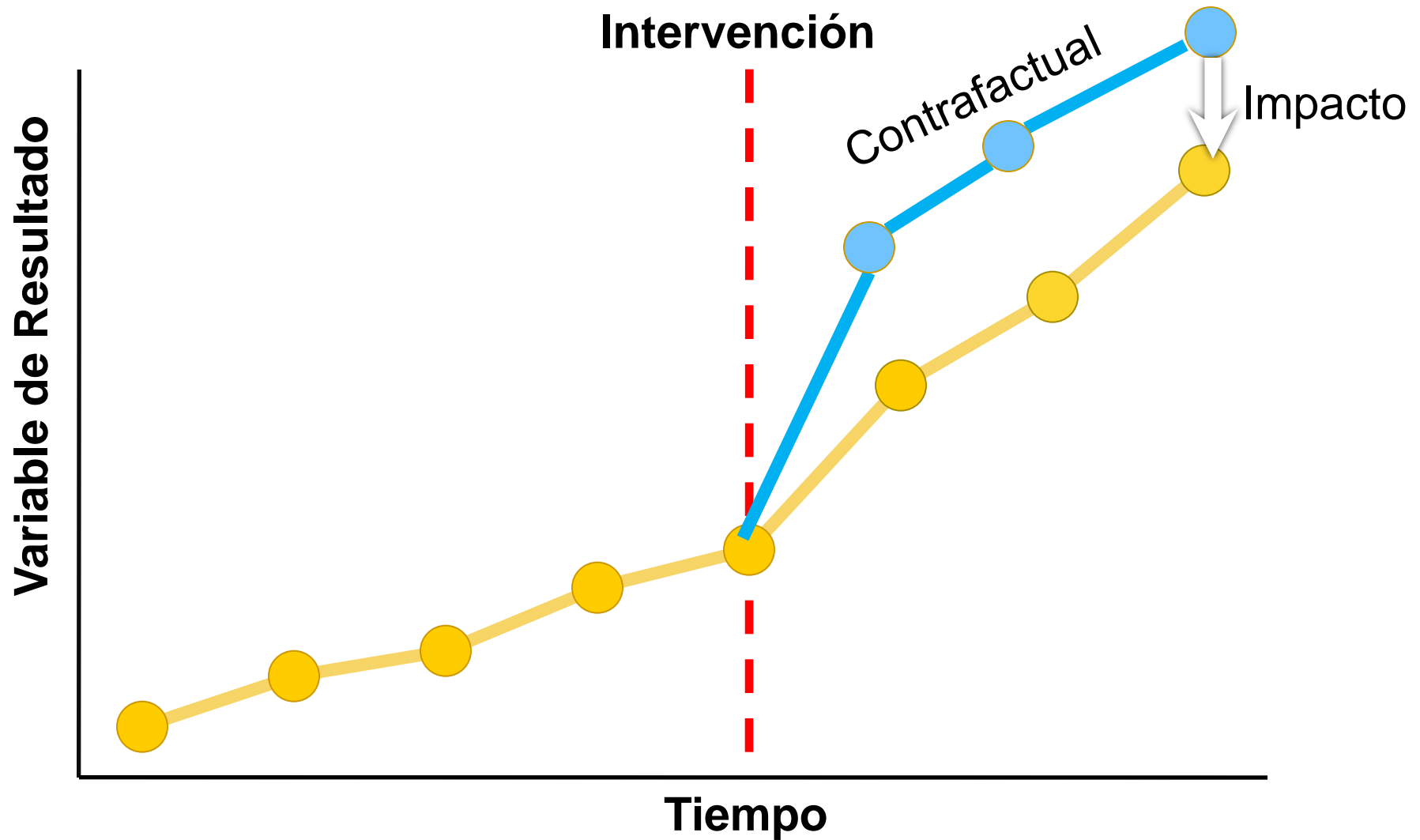
El impacto del programa es un intento de establecer diferencia entre la situación del individuo después de participar en el programa vs la situación si no lo hubiera hecho (**contrafactual**)



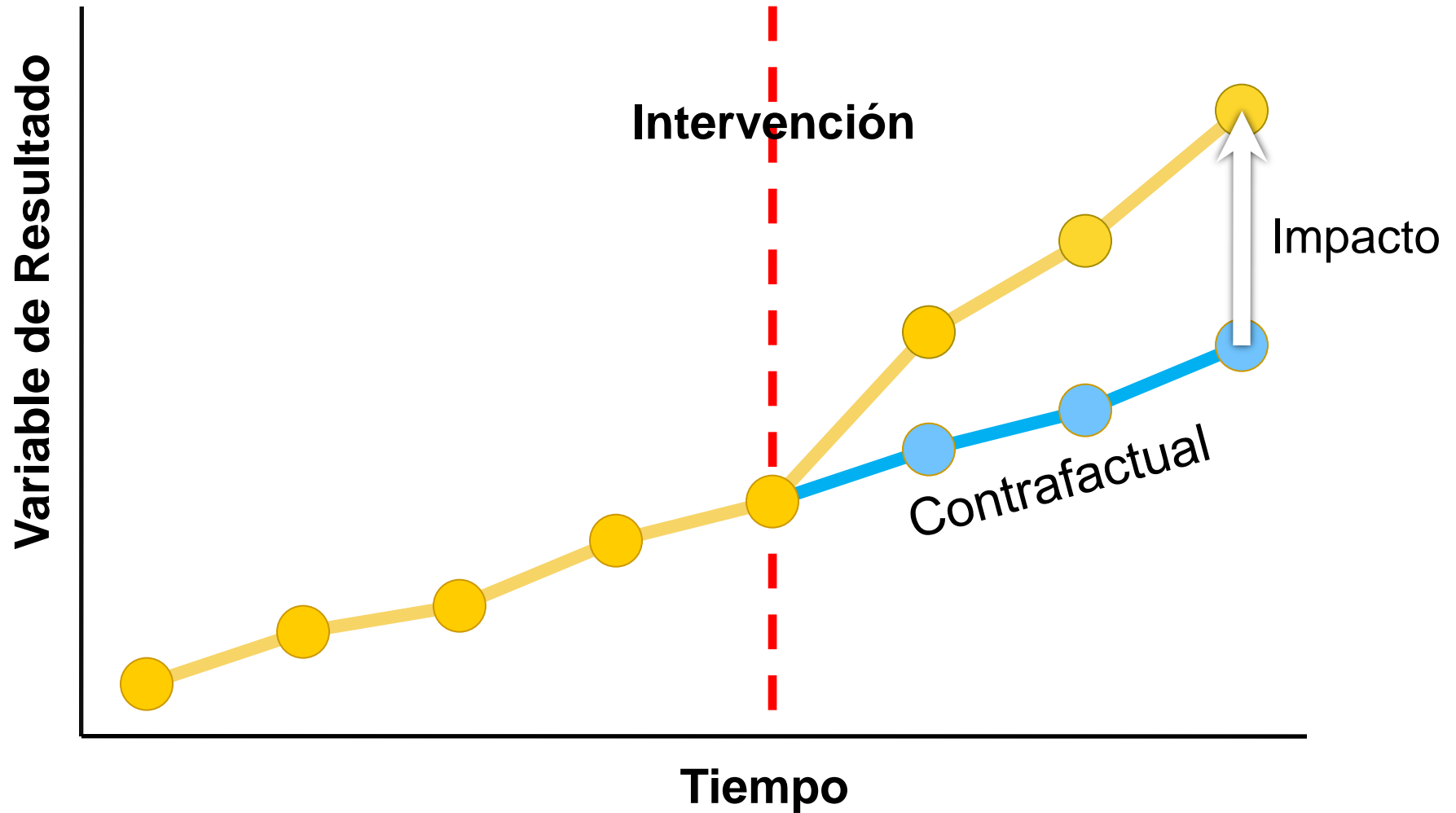
# Sobre el escenario contrafactual

- El escenario ideal para encontrar el efecto causal de un programa es aquel en que podemos observar a la población objetivo en dos estados de la naturaleza: con intervención y sin intervención.
- La comparación de estos dos escenarios permitiría asegurar que cualquier diferencia observada en los resultados no puede ser explicada por otros factores que no sean la participación en el programa.
- El problema es que este escenario ideal no se puede dar en la practica, puesto que no es posible observar a un mismo individuo en dos distintos estados de la naturaleza.

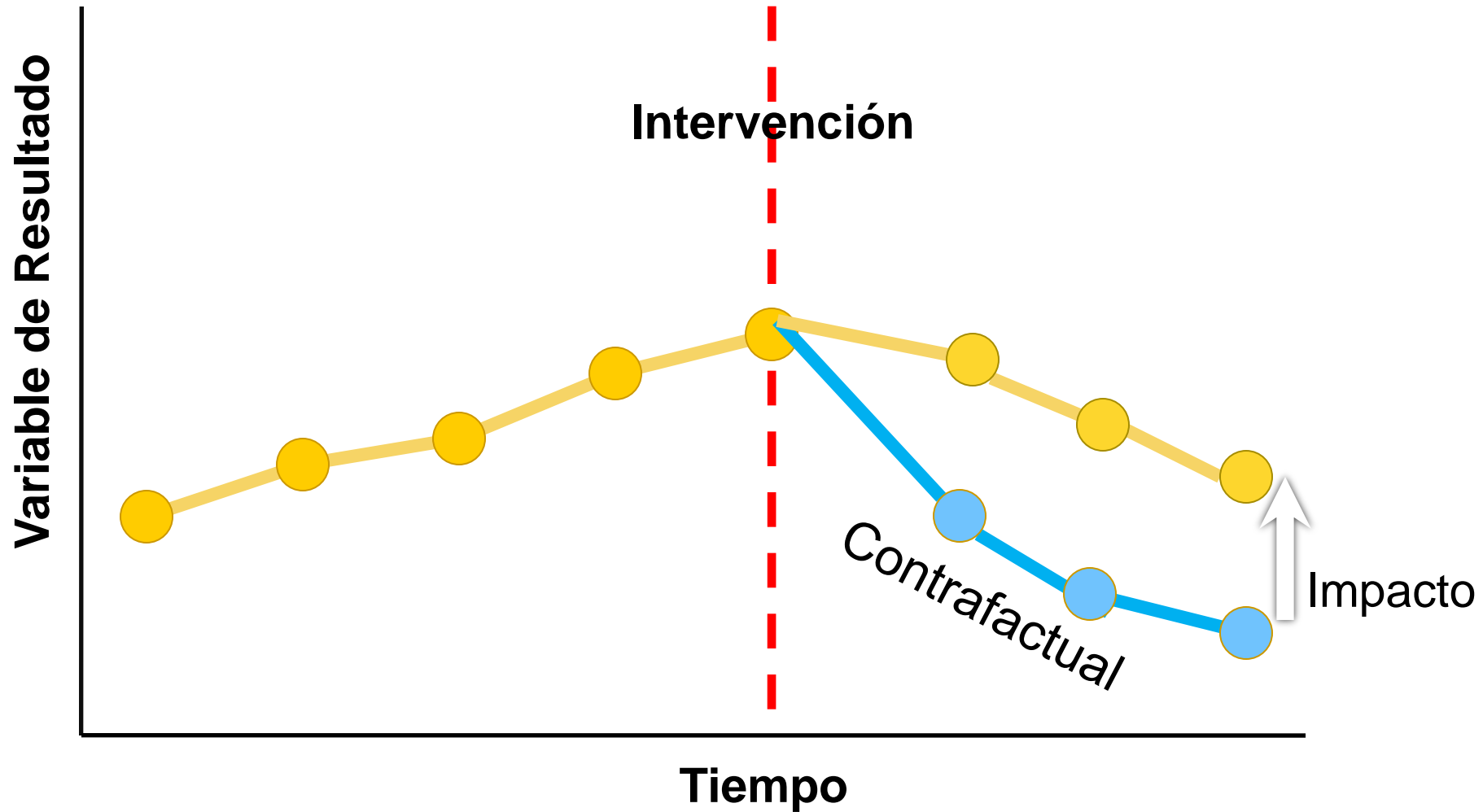
# El escenario contrafactual: motivación



# El escenario contrafactual: motivación



# El escenario contrafactual: motivación



# Métodos de evaluación de Impacto

Se requiere encontrar un grupo de control que sea una buena aproximación al escenario contrafactual. Es decir, debe ser igual al tratado de manera que la única diferencia entre ambos sea la participación en el Programa.

## Opciones:

### Evaluaciones Experimentales

- Asignación aleatoria de participantes asegura grupos de control y tratamiento equivalentes (***gold estándar***)

### Evaluaciones Cuasi experimentales

- Cuando la asignación al programa no ha sido aleatoria, se recurren a diferentes procedimientos estadísticos para lograr grupos equivalentes. Ejemplo: regresiones discontinua, estimadores diferencias en diferencias, métodos de matching

# Métodos de evaluación de Impacto

## *Distinción adicional:*

### **Evaluaciones Prospectivas (gold estándar)\***

- ✓ Se desarrollan junto con el diseño del programa por lo que permiten identificar grupos de control y tratamiento antes de ejecución y generar líneas de base debidamente planificadas con muestras representativas ----diseños exp
- ✓ Oportunidad con Programas nuevos o expansiones (rondas) de intervenciones que ya vienen implementándose
- X Resultados de evaluación no son inmediatos
- X Requieren un plan de monitoreo en implementación de la intervenciones debido a retrasos, subcobertura e infiltración de muestra y estrategias alternativas

### **Evaluaciones retrospectivas**

- X Se diseñan después de que el programa ha sido implementado: construcción de grupos de control y tratamiento es a posteriori y muestras no representativas de la intervención...diseños cuasi experimentales
- ✓ Resultados de la evaluación se obtendrían relativamente pronto

# Qué no es una evaluación de impacto

---

- La medición de la diferencia en los resultados de un grupo que recibe la intervención y otro que no.
- La medición de la diferencia en los resultados de un grupo que recibe la intervención antes y después de haberla recibido.

# Uso de las evaluaciones de impacto

Al aislar los efectos causales del programa, la evaluación de impacto contribuye a la toma de decisiones de política, pues ayuda a dilucidar:

- ✓ Si las Políticas funcionan o no
- ✓ La magnitud de dichos impactos.
- ✓ Los impactos diferenciales.
- ✓ Identificar modalidades o componentes de intervención efectivas o más efectivas
- ✓ Generar información que permita mejorar la gestión del Programa para incrementar su efectividad



## Para el ciclo presupuestal:

- ✓ Generación de evidencia de calidad importante en torno a efectos causales de intervenciones; políticas sustentadas en evidencia
- ✓ Proporcionar información confiable en el proceso de toma de decisiones presupuestales

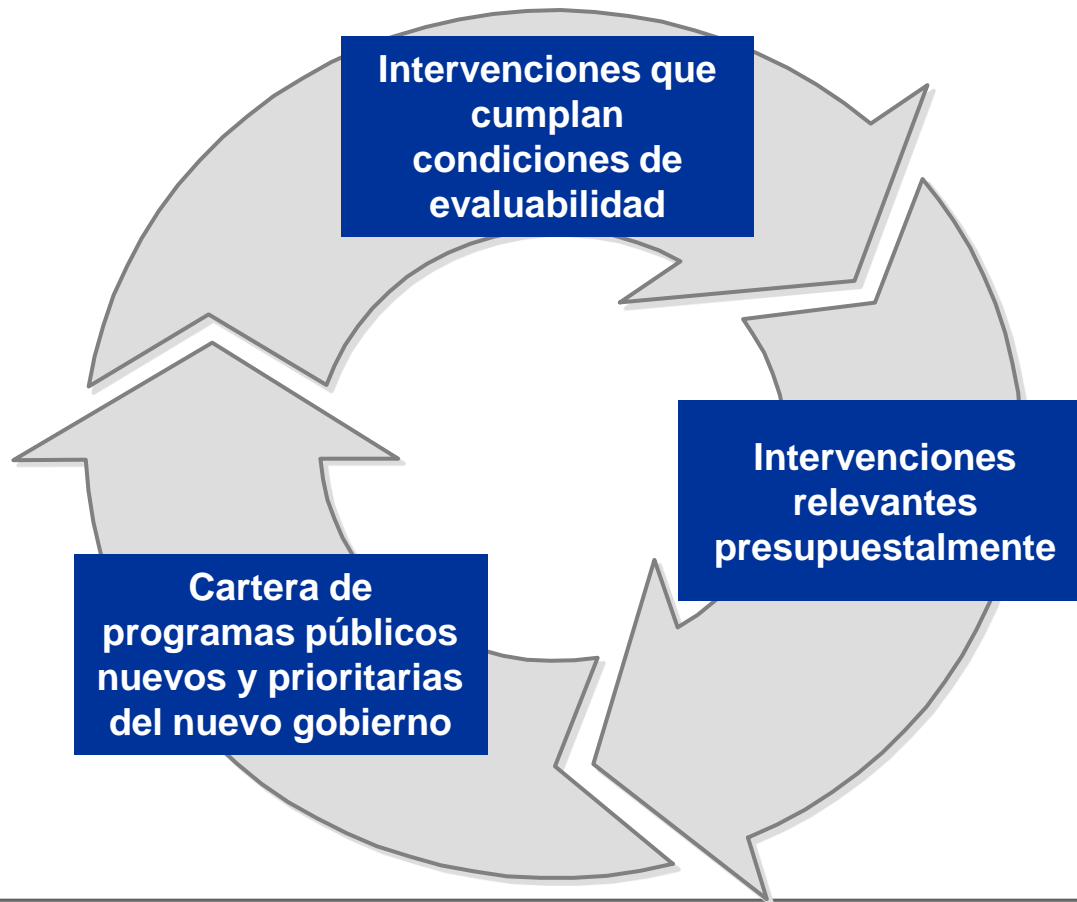


# Evaluaciones de impacto PpR

- Se aplican desde el 2012
- Desde la Dirección se han elaborado dos tipos de evaluaciones: retrospectivas y prospectivas
- Énfasis en evaluaciones prospectivas de alta calidad y con horizontes de evaluación multianuales para programas nuevos
- Responden a criterios de independencia, calidad técnica, participación del sector y transparencia
- La participación del MEF desde el diseño de la evaluación asegura independencia de la evaluación

# Evaluaciones de impacto PpR

## Selección de intervenciones a evaluar:



# Evaluaciones de impacto PpR

## Evaluaciones retrospectivas

- Primeras en Implementarse
- Emplean metodologías cuasi – experimentales
- No contaban con línea de base planificada ni diseños muestrales representativos
- Mayormente realizadas *in house*
- Resultados de la evaluación se generan relativamente pronto
- Fuentes: ENDES; ENEDU, ENAPRES, ENAHO y Padrones de beneficiarios
- Utilizadas en decisiones de asignación presupuestal

## Evaluaciones prospectivas

- Etapa posterior de consolidación
- Cartera de evaluaciones de Programas nuevos (emblemáticos del nuevo Gobierno)
- Emplean metodologías experimentales y cuasi experimentales (más rigurosas)
- Se implementan líneas de base con diseño muestral representativo (validez externa)
- Horizonte de evaluación multianual
- Requiere trabajo conjunto con sectores y con el INEI (flexibilidad y calidad técnica)
- Requiere trabajo de monitoreo sobre implementación de la intervención

# Evaluaciones de impacto PPR

## 1. El Retrospectivas

| Intervención                                 | Sector    | Estado  | Resultados  |
|--|-----------|---|---|
| <b>Programa Articulado Nutricional (PAN)</b> | Salud     | Evaluación finalizada - Dirección de Calidad del Gasto, 2011.   | Se generó evidencia de efectos positivos y significativos del PAN sobre la reducción de la desnutrición crónica infantil.   |
| <b>Piloto Reten-Servicio-Franco</b>          | Interior  | Evaluación finalizada. Documento final en proceso de elaboración. Dirección de Calidad del Gasto, 2012. | No se encontró evidencia que sustente la hipótesis de que el Plan contribuyese a la reducción de la victimización (medida como la incidencia de robos).   |
| <b>Construyendo Perú (CP)</b>                | Trabajo   | Evaluación finalizada. Macroconsult, 2012.  | Se encuentra evidencia de impactos de corto plazo sobre los ingresos de los beneficiarios que no se sostienen en el mediano plazo. Se concluye que la efectividad de CP como política activa de empleo es limitada y debe reorientarse como un programa de alivio temporal para trabajadores vulnerables. |
| <b>Acompañamiento Pedagógico</b>             | Educación | Evaluación finalizada Dirección de Calidad del Gasto, 2012.   | Resultados revelan efectos positivos significativos de la intervención sobre el rendimiento en Matemática de los estudiantes de segundo de primaria. El efecto es mayor en escuelas unidocentes urbanas   |

# Evaluaciones de impacto PPR

## 2. El Prospectivas

| Intervención  | Sector                        | Estado   | Horizonte de evaluación   |
|---|-------------------------------|--|---|
| <b>Pensión 65</b>   | Desarrollo e Inclusión Social | Línea de base finalizada. Documento de línea de base en elaboración. | Línea de base en 2012. Primera medición en 2014 (después de un año de intervención)             |
| <b>Cuna Más - Componente de Acompañamiento a Familias (Rural)</b> | Desarrollo e Inclusión Social | Línea de base finalizada. Documento de línea de base en elaboración. | Línea de base en 2013. Primera medición en 2014 (después de un año de intervención)             |
| <b>Cuna Más - Componente de Cuidado Diurno (Urbano)</b>           | Desarrollo e Inclusión Social | Línea de base en proceso de elaboración                              | Línea de base en 2013. Primera medición planificada en 2014 (después de un año de intervención) |
| <b>Redes de Educativas Rurales</b>                                | Educación                     | Línea de base finalizada. Documento de línea de base en elaboración. | Línea de base en 2012. Primera medición en 2014 (después de un año de intervención)             |
| <b>Beca 18 - Convocatoria 2013</b>                                | Educación                     | Línea de base en proceso de elaboración.                             | Línea de base en 2013. Primera medición en 2014 (después de un año de intervención)             |
| <b>Beca 18 - Convocatoria 2014</b>                                | Vivienda                      | Línea de base en proceso de elaboración.                             | Línea de base en 2014. Primera medición en 2015 (después de un año de intervención)             |
| <b>Mi Riego</b>   | Agricultura                   | Análisis de condiciones de evaluabilidad                             |   |

# Lecciones Aprendidas

- Las EI constituyen un instrumento importante para la mejora de la asignación presupuestal.
- Las EI prospectivas requieren contar con esquemas de implementación flexibles a los procesos de ejecución de las intervenciones a evaluar y con un plan de seguimiento y monitoreo de la muestra de evaluación
- Enfoques metodológicos alternativos
- El involucramiento y la participación de los sectores es clave.
- Existen aspectos relativos a los roles institucionales en evaluación aun por resolver.
- Las EI cumplen un rol complementario a las EDEP y el seguimiento en el marco del PpR.
- Espacio para diseños experimentales

# Agenda a futuro

- Mayor masa crítica de evaluaciones, con énfasis en evaluaciones prospectivas (*gold estándar*)
- Resolver aspectos institucionales.
- Lineamientos EI PPR:
  - Estándar metodológico, re-análisis
  - Peer Reviewers
- Promover el uso de las EI (publicaciones, ciclo presupuestal).
- Desarrollo de capacidades en Pliegos: (capacitaciones, talleres sobre generación de evidencias) para generar contrapartes
- Aumentar escala de evaluaciones
  - Definir mecanismo de colaboración con universidades y centros de investigación par el desarrollo de evaluaciones
  - Buscar también mercado de proveedores privados para realización de los operativos de campo de las evaluaciones

# Agenda de evaluación de impacto en el marco del PPR

- Déficit de evidencia en diseños de programas presupuestales
  - Cada año se genera 7 encuestas PPR como parte del seguimiento de PP:
    - Indicadores de resultado de programas presupuestales
    - Focalización
    - Paneles Especializadas por tema: ENEDU, ENACON, ENESA, ENDES, ENAPRES,
    - Más otras encuestas sectoriales y registros administrativos: Ece
- ➔ Armar agenda de investigación con centros de investigación, universidades, etc.



# Agenda de evaluación de impacto

| Sector                      | Programa Presupuestal                           | Intervención   | Resultado                                      |
|-----------------------------|---|--|--|
| INPE                        | Inserción social positiva de la población penal | Programa de reinserción social y laboral CREO y FOCOS (                        | Tasa de reincidencia                           |
| MINEDU                      | Incremento Logros de Aprendizaje                | Formación docente inicial (técnica y universitaria)                            | Incremento de logros de aprendizaje            |
|                             |   | Especializaciones Docentes (inicial, primaria y secundaria)                    | Incremento de logros de aprendizaje            |
|                             |   | Propuesta Pedagógica EIB   | Incremento de logros de aprendizaje            |
| VIVIENDA                    | Apoyo al Habitat Rural                          | Viviendas Mejoradas, Tambos  | Mejora de condiciones de habitabilidad y salud |
| Inclusión Social - FONCODES | Acceso de hogares rurales a mercados locales    | Hatun Winay: asistencia técnica y capital semilla para iniciativas de negocio. | Ingresos agropecuarios                         |

# **Evaluaciones de Impacto como instrumento del Presupuesto por Resultados**