

¿Qué es el CEPEP?

El Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), es un fideicomiso creado en el año de 1994 por el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras). Este centro tiene como propósito contribuir a optimizar el uso de los recursos destinados a la realización de proyectos y programas de inversión, así como la capacitación permanente en preparación y evaluación socioeconómica de proyectos, para todos los niveles de gobierno.

INTRODUCCIÓN.....	2
I. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN?	2
II. EVALUACIÓN EX POST	3
III. NUEVA ESTRUCTURA DE ANÁLISIS PARA PREPAR Y PRESENTAR UNA EVALUACIÓN EX POST.....	5
IV. CRITERIOS TÉCNICOS DE LA EVALUACIÓN EX POST	7
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	7
VI. REFERENCIAS.....	9

Autores
Ma. Lizbeth Alvarado Roldán
Subdirectora de Área
Eduardo Morin Maya
Coordinador del CEPEP

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de fortalecer la planeación, selección y priorización de las inversiones en México, se ha avanzado en la conformación de un marco normativo y regulatorio que ha integrado como parte esencial de estos procesos la Evaluación Ex Ante y la Evaluación Ex Post de proyectos de inversión.

Estos procesos buscan contribuir a mejorar la toma de decisiones y que los procesos estén basados en análisis metodológicos robustos que otorguen certeza de que las decisiones tomadas se hagan con la mejor información disponible y, sobre todo, que la implementación de una intervención pública solucione una problemática y genere un beneficio social.

No obstante, en México, la Evaluación Ex Ante ha venido siendo un proceso sistemático en la gestión de las inversiones por parte de las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno. Por otro lado, la Evaluación Ex Post se ha venido implementado paulatinamente y, con el tiempo se ha tratado de ir mejorando la calidad de sus resultados, sin embargo, pareciera existir una estigmatización de este tipo de evaluaciones como un instrumento de fiscalización que podría evidenciar malas prácticas en los procesos de inversión pública. A través del presente documento se busca sensibilizar a los involucrados en este proceso sobre la importancia de la Evaluación Ex Post como una herramienta de aprendizaje y mejora continua, pues para efectos de fiscalización existen otras instancias y procesos expresamente para ello.

La Evaluación Ex Post nos permite la identificación de fortalezas y debilidades del proceso de Evaluación Ex Ante, la documentación de lecciones aprendidas durante los procesos de preparación, Evaluación Ex Ante, ejecución y operación de los proyectos de inversión, y se constituye como una fuente relevante información de cada uno de ellos.

I. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN?

El término evaluación es usado en una infinidad de contextos y circunstancias. Existen numerosas definiciones de la evaluación de acuerdo con el ámbito, objeto y etapa de intervención en el que se realiza. Se trata de un concepto dinámico que tiene como objetivo calificar resultados, desempeños, impactos, etc.

Así por ejemplo, en las definiciones clásicas encontramos que Evaluar significa “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”; Weiss (tomado de Winchester, 2011) por su parte señala que la evaluación es “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento”, la evaluación (Mlisa 2013) tiene como propósito “medir los efectos de un programa versus los objetivos que se propuso lograr como un medio de contribuir a la toma de decisiones posteriores sobre el programa y mejorar la programación futura”.

Tipos de Evaluación

La evaluación puede clasificarse de acuerdo con diferentes criterios, ya sea por el método de investigación: descriptiva o analítica; en función del propósito: de procesos, sumativa o de resultados (Merino, 2010); por su objeto: de políticas públicas, programas o proyectos, evaluación de la gestión y resultados de

entidades públicas (Winchester, 2011); o por la etapa de intervención (en función de la perspectiva temporal): Ex Ante, concurrente, Ex Post.

La presente nota se centra de acuerdo a esta última clasificación, en particular a la evaluación realizada durante la operación o el cierre del proyecto, es decir, en la Evaluación Ex Post de proyectos de inversión.

Pero, ¿por qué evaluar?

Una de las premisas del análisis económico, base teórica fundamental de la evaluación socioeconómica, es que en una sociedad cuenta con múltiples necesidades pero con recursos limitados, por lo que se deben jerarquizar y priorizar aquellas acciones que presenten un mayor beneficio social.

Sin embargo, como se observa en las interpretaciones de la evaluación, también debemos saber si efectivamente, una vez implementada la intervención, ésta ha generado los beneficios esperados y cómo podemos mejorar la intervención pública y la calidad de la inversión pública.

II. EVALUACIÓN EX POST

Definiendo a la Evaluación Ex Ante como un proceso previo a la implantación de una acción gubernamental en la que se identifican, cuantifican y valoran los costos y beneficios esperados de un proyecto, con el objeto de emitir un juicio objetivo y técnico sobre la conveniencia de llevarlo a cabo (Morin, 2017).

Entonces la Evaluación Ex Post puede definirse como un proceso posterior a la implantación de una acción gubernamental en la que se verifica si la identificación, cuantificación y valoración de los costos y beneficios planteados en la

Evaluación Ex Ante fueron los que ocurrieron o se desviaron, identificando las causas de estas desviaciones.

De acuerdo con la CEPAL (1997), por Evaluación Ex Post se entiende al proceso encaminado a determinar **sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades** desarrolladas a la luz de los objetivos planteados en un proyecto. Es así que con el propósito de cerrar el ciclo de proyectos se hace un seguimiento posterior de aquellas variables que puedan mostrar **si efectivamente el programa o proyecto está alcanzando o alcanzó lo esperado** en la Evaluación Ex Ante. Esta evaluación se concibe como un elemento para **retroalimentar metodologías y corregir desviaciones** de un proyecto en la etapa de operación.

De acuerdo con los Lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Lineamientos, 2016) la Evaluación Ex Post es el análisis que realiza la Dependencia o Entidad encargada de la realización de un programa o proyecto de inversión, proyecto de infraestructura productiva de largo plazo o proyecto de asociación público privada **utilizando información observada de costos y beneficios** una vez que el mismo se encuentra en la etapa de operación.

Con ello podemos definir a la Evaluación Ex Post como un proceso integral de observación, medición, análisis e interpretación, que permite valorar la eficiencia, eficacia e impacto que tiene y ha tenido una intervención pública (política, programa o proyecto), basado en evidencia técnica y metodológica.

De esta forma, la Evaluación Ex Post nos permite:

- ❑ Contar con un Instrumento que permite analizar en qué medida un proyecto de inversión cumplió o ha cumplido con los objetivos establecidos en la etapa de planeación
- ❑ Identificar aquellos factores que influyeron de manera positiva o negativa en el cumplimiento de los objetivos
- ❑ Derivar en acciones correctivas para mejorar los procesos de inversión vigentes
- ❑ Identificar y documentar lecciones para retroalimentar y mejorar los procesos de planeación, ejecución y operación de proyectos de inversión futuros

La Evaluación Ex Post en el ciclo de inversión en México

En México, de acuerdo con los Lineamientos para la elaboración y presentación del informe de ejecución y Evaluación Ex Post de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociación público privadas de la Administración Pública Federal, la Evaluación Ex Post la lleva a cabo la Dependencia o Entidad encargada de la realización del programa o proyecto de inversión en aquellos proyectos que han alcanzado madurez operativa a partir del inicio de operaciones. Se consideran dos tipos de evaluaciones:

- Evaluación Ex Post de Corto Plazo (3 años)

- Evaluación Ex Post de Mediano Plazo (5 años)

De acuerdo con los *Lineamientos* la Evaluación Ex Post tendrá como objetivo:



Analizar la eficiencia y eficacia general de los programas y proyectos de inversión, las variaciones, que en su caso, presenten los indicadores de rentabilidad, los costos de operación y mantenimiento, así como su impacto en la operación del programa o proyecto de inversión

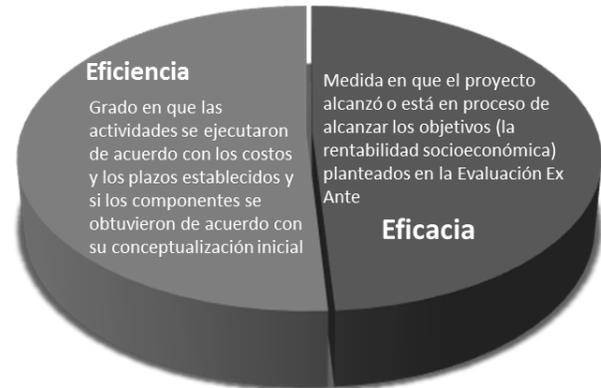


Para **identificar riesgos** significativos que **pongan en peligro la sostenibilidad de la operación** del mismo durante su vida útil planeada y, por la tanto, la **rentabilidad esperada**.

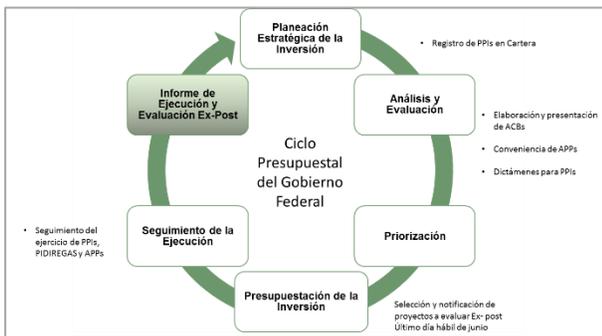
En la definición de evaluación identificamos que, en función de la perspectiva temporal, la Evaluación Ex Post tendría que realizarse al cierre del proyecto o en algún momento de la operación del mismo como se aprecia en el esquema 1:



Esquema 1. Ciclo de vida de los proyectos



Lo relevante radica en poder identificar a la **Evaluación Ex Post como un proceso que se da una vez que el proyecto se encuentra en su etapa de operación**. De acuerdo con el **Ciclo Presupuestal del Gobierno Federal** en esta etapa el proyecto ha cumplido con las etapas previas de planeación y ejecución de acuerdo con el Esquema 2:



Esquema 2. Ciclo presupuestal del Gobierno Federal

Elementos clave para la Evaluación Ex Post

Independientemente del tipo de proyecto, una Evaluación Ex Post debe centrarse en el análisis de dos elementos fundamentales: la eficiencia y eficacia en la preparación, ejecución y operación del proyecto, considerando elementos fundamentales como el alcance, el costo, los beneficios y el tiempo requerido para la ejecución, así como los resultados alcanzados en la rentabilidad socioeconómica del proyecto.

Lo que se busca es valorar de manera independiente cómo se realizaron las actividades para la entrega de los componentes del proyecto conforme la cantidad de recursos, tiempo y metas programadas a través de indicadores de cumplimiento de alcance, costos, beneficios y de cumplimiento del tiempo de ejecución, para determinar si existieron o no desviaciones al comparar los escenarios Ex Ante y Ex Post y, si son positivas o negativas y en qué medida son explicadas por debilidades presentadas en la Evaluación Ex Ante o causadas por externalidades.

III. NUEVA ESTRUCTURA DE ANÁLISIS PARA PREPAR Y PRESENTAR UNA EVALUACIÓN EX POST

¿A qué deben responder las Evaluaciones Ex Post?

La percepción de la Evaluación Ex Post como un instrumento de fiscalización resulta equivocada ya que, si bien la Evaluación Ex Post contribuye a transparentar el proceso y los resultados de la inversión pública, ésta debe ser vista más bien como una herramienta para generar procesos de retroalimentación para mejorar la administración y desempeño de la inversión pública. Debe ser vista como:

- 

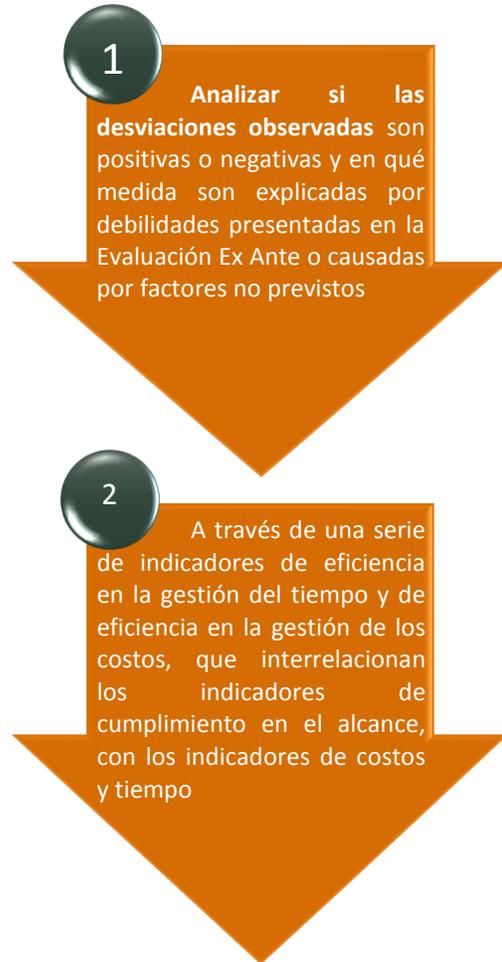
Instrumento de retroalimentación que contribuya a mejorar la **eficiencia** en la selección de los proyectos, la asignación de los recursos y mejora de la **calidad de la inversión pública**
- 

Fuente de información para la toma de decisiones sobre la mejor intervención pública
- 

Proceso de aprendizaje para orientar la planeación, ejecución y operación de los proyectos de inversión
- 

NO debe ser percibida como una herramienta de fiscalización de recursos, ni como mecanismo de control, ni como factor para la asignación de recursos futuros

¿Cómo se propone hacer?



Análisis de la Evaluación Ex Post

IV. CRITERIOS TÉCNICOS DE LA EVALUACIÓN EX POST

Análisis de Eficiencia del Proyecto

Como ya se mencionó el análisis de la Evaluación Ex Post considerará cuatro elementos fundamentales: el alcance, el costo, el tiempo y los beneficios.

- El alcance del proyecto hace referencia a los componentes o a los entregables finales que fueron producto del proceso de ejecución del proyecto, por lo que en la Evaluación Ex Post se debe verificar que esos componentes hayan sido realizados con los volúmenes y las características previstas.
- El análisis de los costos debe considerar, los costos directos de la ejecución y la operación y, los costos socioeconómicos analizados en la Evaluación Ex Ante. El análisis de los costos es determinante porque variaciones ocurridas en estos afectarán la rentabilidad socioeconómica real del proyecto.
- En el análisis del tiempo se considera el periodo en que fue planeado el inicio de la ejecución, el periodo total de ejecución, en el inicio de operaciones y el tiempo de operación requeridos para llevar a cabo el proyecto, identificando las desviaciones observadas a la fecha de la Evaluación Ex Post.
- La revisión de los beneficios permitirá conocer en qué medida el proyecto, durante su etapa de operación, ha generado los beneficios esperados con el proyecto. El análisis de los beneficios deberá considerar todos aquellos

beneficios (directos, indirectos, intangibles y externalidades positivas) atribuibles al proyecto que fueron identificados, cuantificados y valorados en la Evaluación Ex Ante. Al igual que en el caso de los costos, el análisis de los beneficios es relevante porque de ellos depende la rentabilidad socioeconómica del proyecto.

Análisis de Eficacia del Proyecto

Con el análisis de eficacia básicamente lo que busca es conocer si con los recursos aplicados durante el ciclo de vida de proyecto se lograron los objetivos que se buscaban en cuanto a rentabilidad socioeconómica. Es decir, se busca analizar si el proyecto alcanzó o está en proceso de alcanzar la rentabilidad socioeconómica que se calculó en la Evaluación Ex Ante.

Para este análisis será necesario tomar como principales insumos aquellos indicadores que dieron pauta para que se tomara la decisión de llevar a cabo el proyecto de inversión. Estos indicadores son:

- El Valor Actual Neto (VAN) del Proyecto
- La Tasa Interna de Retorno (TIR)
- La Tasa de Rentabilidad Inmediata (TRI)
- El Valor Actual de los Costos (VAC)
- El Costo Anual Equivalente (CAE)

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Evaluación Ex Post se debe convertir en un instrumento integrado al análisis de las políticas públicas para estimar la eficiencia y eficacia de la intervención gubernamental, basada en un proceso metodológico riguroso que garantice la solidez de la información y la credibilidad en los hallazgos que otorguen validez y utilidad a la valoración obtenida.

Por ende, la inclusión de un apartado de conclusiones y recomendaciones que deriven de los resultados obtenidos del análisis comparativo, señalando todos los hallazgos encontrados y emitiendo valoraciones al respecto, permitirán mejorar los procesos de planeación, preparación, evaluación, ejecución y operación de proyectos.

La Evaluación Ex Post deberá arrojar información respecto a las áreas de oportunidad detectadas en los procesos de planeación, ejecución y operación. La Evaluación Ex Post deberá ayudar a las dependencias a mejorar sus proyectos futuros, mediante la identificación de medidas específicas que permitan corregir desviaciones.

VI. REFERENCIAS

Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, *Pautas Generales para la Evaluación Ex Post de Proyectos de Inversión Pública*, Perú 2012.

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/52958/10_Pautas_generales_Evaluacion_ExPost.pdf.

Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), *Apuntes sobre Evaluación Social de Proyectos*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), S.N.C., México, 1999.

Diario Oficial de la Federación, *LINEAMIENTOS para la elaboración y presentación del informe de ejecución y Evaluación Ex Post de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas de la Administración pública federal* 2016, México.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 1997). *Guía Metodológica para la Evaluación Ex Post de Proyectos*, Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda, *Evaluación Ex Post: Conceptos y Metodologías*, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2015.

Merino C., Marisa (2010), *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid.

Morin, Eduardo (2017). *Elementos a considerar para la preparación y elaboración de la Evaluación Ex Post de proyectos de inversión*, Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos, México.

Msila, Vuyisile (2013), *Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss*, Universal Journal of Educational Research, tomado en <http://www.hrpub.org>.

Winchester, Lucy (2011), *Políticas públicas: formulación y evaluación*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Curso Internacional de Planificación Estratégica y Políticas Públicas, La Antigua, Guatemala.