

# Evaluación ex post de proyectos:

## buenas prácticas públicas y propuesta metodológica para el Ministerio de Agricultura y Riego

---

MARÍA KATTIA ESCUDERO RODRÍGUEZ<sup>1</sup>




---

IORELLA ESCUDERO RODRÍGUEZ<sup>2</sup>

---

KARINA MONTES TAPIA<sup>3</sup>

---

IORELLA VÁSQUEZ<sup>4</sup>

---

NATALIA ESCUDERO RODRÍGUEZ<sup>5</sup>

### Introducción

La inversión pública cumple un rol fundamental en el bienestar de la población. Se trata de un importante medio en la provisión de bienes y servicios, a través del impulso de actividades productivas y la mejora de la calidad de servicios básicos tales como salud, educación, alimentación, transporte, energía eléctrica, entre otros.

Conscientes de su importancia, en el año 2000, el país inició una reforma en el proceso de presupuesto público, a través de la cual se incorporó medidas para impulsar el control y calidad del gasto público. Así, mediante la Ley N.º 27293 «Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública», se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cuyo objetivo consistía en optimizar el uso de los recursos empleados en la ejecución de programas y proyectos bajo principios

---

1 Licenciada en Economía (UNMSM), Magíster en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Contacto: mkescudor@gmail.com

2 Licenciada en Nutrición Humana (UNFV), Magíster en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Contacto: 10100936@esan.edu.pe

3 Licenciada en Economía (UNALM), Magíster en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Contacto: 10100936@esan.edu.pe

4 Licenciada en Derecho (PUCP), Magíster en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Contacto: nescudero@outlook.com

5 Licenciada en Derecho (PUCP), Magíster en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Contacto: mvasquez@minagri.gob.pe



Fuente: TV Perú

de equidad, pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. En este proceso de consolidación del SNIP, desde el año 2014, la normatividad ha incluido la obligación por parte de las Unidades Ejecutoras de realizar la evaluación ex post de los proyectos, como parte de la fase final del ciclo del proyecto.

La evaluación ex post, según el marco normativo, presenta dos objetivos principales: (i) la retroalimentación a través de las lecciones y recomendaciones para mejorar la administración y desempeño de la inversión pública, y (ii) la transparencia del proceso y los resultados de la inversión pública. Asimismo, consta de cuatro momentos: evaluación de culminación, seguimiento ex post, evaluación de resultados y evaluación de impactos, en línea con los indicadores de la Matriz de Marco Lógico.

En el país, la inversión pública es una facultad delegada y ejecutada por los distintos niveles de Gobierno (nacional, regional y local), quienes se encargan de

determinar los principales problemas y brechas en los servicios públicos y, sobre la base de ello, formulan y ejecutan proyectos. En este contexto, resulta importante analizar la evolución de las inversiones a lo largo del periodo en que estuvo vigente el SNIP. Entre los años 2005-2014, el sector público ha declarado viable más de 148 mil proyectos de inversión pública, lo que representa un monto de alrededor de S/ 325,383 millones de soles (nacional 34 %, regional 19 % y local 47 %). Respecto a lo ejecutado, en el año 2014, la inversión pública representó el 9 % del PBI, alcanzando los S/ 40,344 millones.

Considerando la gran cantidad de recursos invertidos anualmente, es necesario preguntarnos ¿Cuáles son los resultados e impactos de lo invertido? En ese sentido, la evaluación ex post se presenta como la herramienta que permite analizar el logro de los componentes, propósitos y fines de los proyectos; y sobre todo permite verificar el impacto real de los proyectos sobre la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Aun cuando realizar evaluaciones ex post deriva en múltiples beneficios para la gestión pública, las entidades no internalizan su utilidad. Un ejemplo de ello es el caso del Ministerio de Agricultura y Riego<sup>6</sup> donde encontramos escasas evaluaciones (12), realizadas con el soporte de entidades internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, entre otras; cada una de ellas, además, responde a diferentes formatos, enfoques y criterios de análisis. De la información revisada, se estima que alrededor de 7 mil proyectos deberían contar con una evaluación ex post.

En el 2014, las inversiones en el sector agrario ascendieron a S/ 3,606 millones representando el 9 % de la inversión pública total. Durante el periodo 2000-2015, se han declarado viables cerca de 14,618 proyectos por un monto que asciende a S/ 31,992 millones. De ellos, es difícil establecer cuáles han sido ejecutados y concluidos debido a que no existe un registro actualizado. De estos, el 65 % pertenece a los gobiernos locales, el 19 % al Gobierno Nacional y el 16 % a los gobiernos regionales.

Del análisis desarrollado, encontramos que dentro del Plan Operativo Institucional de la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) para el año 2015, se ha dispuesto la ejecución de 80 evaluaciones ex post; no obstante, a partir de las entrevistas realizadas, encontramos que no se disponen de los recursos presupuestales ni del capital humano necesario para ejecutar la meta planteada. A nivel de Unidades Ejecutoras, no se dispone de información del presupuesto anual destinado a las evaluaciones ex post.<sup>7</sup>

Asimismo, como resultado de las evaluaciones que dispuso la OPI, se determinaron algunas deficiencias transversales. Entre ellas, desataca la ausencia de líneas de base, de una metodología clara con procedimientos estandarizados, de liderazgo por parte de los actores y definición de roles, junto a la discrecionalidad en los resultados. En adición, no se evidencia vinculación entre los resultados obtenidos y el fin

propuesto, la información no se encuentra sistematizada y los resultados no muestran indicios de haber sido considerados para la toma de decisiones.

**Tabla N.º 1.** *Proyectos declarados viables durante el periodo 2000-2015*

Nivel de Gobierno	Número de proyectos	Monto de Inversión (Soles)
Gobierno Local	9,524	S/ 13,782,500,267
Gobierno Nacional	2,771	S/ 3,329,583,745
Gobierno Regional	2,323	S/ 14,879,991,694
<b>Total</b>	<b>14,618</b>	<b>S/ 31,992,075,707</b>

Fuente: MEF, 2015  
Elaboración: Autores de esta tesis.

## Metodología

La investigación realizada es de diseño descriptivo-exploratorio y emplea criterios de triangulación, basados en métodos cualitativos así como cuantitativos. Se revisaron libros, revistas impresas y digitales, investigaciones, entre otros. También se realizaron entrevistas a expertos del sector público, privado y agentes cooperantes.

La investigación presentó seis etapas diferenciadas:

1. La primera etapa se focalizó en la revisión conceptual y contextual sobre la situación de la evaluación ex post en el marco del SNIP.
2. La segunda etapa fue el análisis de las evaluaciones ex post, realizadas a la fecha en el Ministerio de Agricultura y Riego desde una perspectiva de organización, funciones, objetivos, metas y recursos.
3. En la tercera etapa, se analizó la situación de las evaluaciones ex post dentro y fuera del sector agrario en términos del logro de las metas planteadas, objetivos inmediatos, sistematización de los resultados, así como el destino y utilidad final de los estudios.

6 El sector agrario es un uno de los más importantes para el país, en él se agrupan las actividades primarias agrícolas, pecuarias y forestales, representando el 5.3 % del PBI en el año 2014; asimismo, según cifras del INEI (2012), el sector agropecuario representa el 24 % de la PEA ocupada.

7 De acuerdo con la información de una muestra de proyectos, el costo aproximado para la evaluación de culminación ascendería al 0.2 % del monto de inversión.

1. Como cuarta etapa, se analizó el proceso de implementación de las evaluaciones ex post, mediante entrevistas a expertos. Las entrevistas tuvieron como objetivo obtener información a profundidad respecto de la experiencia y percepciones de cada experto;<sup>8</sup> además de poder identificar cuáles serían los factores determinantes para promover la evaluación ex post.
2. La quinta etapa tuvo como objetivo realizar una revisión de buenas prácticas internacionales a través del análisis comparativo entre países que vienen implementado la evaluación ex post de programas y proyectos; la selección de casos se realizó sobre la base de su cultura de evaluación, grado de institucionalización y similitud con el contexto peruano. Los países analizados fueron Australia, Canadá, Chile y Colombia.
3. En la última etapa, se desarrolló el análisis de los resultados del proceso de la investigación, lo que generó una propuesta de mejora para la gestión, el diseño institucional y la implementación del proceso de evaluación ex post, así como las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación.

## Resultados

Del análisis realizado se pudo evidenciar que el Estado viene impulsando una cultura de evaluación de proyectos como una herramienta a fin de que mejore la gestión pública; sin embargo, se reconoce que es un proceso gradual para su internalización en las entidades públicas. En el contexto actual, si bien existe una obligación expresa en la normatividad con relación a la implementación del proceso de evaluación ex post, no existe un procedimiento que permita planificar, presupuestar y llevar a cabo la evaluación ex post. Asimismo, no se disponen de metodologías claras, estándares de calidad, ni entidades reconocidas encargadas de velar por la implementación de este proceso. Dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no se cuenta con presupuesto ni unidades orgánicas fortalecidas que permitan liderar y contro-

lar el proceso de implementación de la evaluación ex post de los proyectos.

De las entrevistas a expertos, se concluye que, tanto los actores internos como externos del sector público consideran que no existe una política de evaluación ex post de proyectos. Se atribuyen como principales causas: (i) desconocimiento de los líderes, (ii) falta de recursos humanos capacitados y presupuestales, y (iii) la carencia de una cultura de evaluación. Asimismo, señalan que si bien algunos resultados de estudios de evaluación ex post de proyectos del sector han sido conocidos por ellos –ya que fueron partícipes en el proceso de socialización–, no se ha evidenciado una utilidad directa de estos resultados; es decir, no son pre-requisito para ningún proceso de retroalimentación, tampoco son solicitados en el marco de la rendición de cuentas o como insumo para la formulación presupuestal o de nuevos proyectos. De esta manera, se identificaron como factores claves para el fortalecimiento de un sistema de evaluación ex post el liderazgo, utilidad, calidad, metodología y recursos.

Considerados estos cinco factores para el *benchmarking* en los países seleccionados, se obtuvo que, en cuanto a liderazgo, las evaluaciones se encuentran institucionalizadas sobre la base de una normativa clara y de estricto cumplimiento.<sup>9</sup> Respecto a la calidad, existen entidades adicionales al ente rector que se encargan de velar por la calidad de las evaluaciones. El uso de los resultados se visualiza en la sistematización e implementación de sistemas de indicadores que son presentados tanto al poder Ejecutivo, como a otras entidades para la toma de decisiones futuras. En cuanto a metodología, son dictadas en su mayoría por el ente rector, resaltando que la planificación de las evaluaciones son parte del proceso presupuestario, lo cual representa en los países analizados en promedio entre 1 y 5 % del presupuesto del programa o proyecto.

Finalmente, la tesis propone una implementación gradual de la evaluación ex post en el sector Agrario considerando una priorización de Proyectos de Inversión Pública (PIP) en base a su monto de inver-

8 Para la selección de los entrevistados se definió el siguiente perfil: mínimo con cinco (5) años de experiencia vinculados directa o indirectamente con la formulación, monitoreo o evaluación de proyectos de inversión pública.

9 Excepto en el caso de Australia, cuyo proceso actual de evaluación ex post se encuentra en etapa de reforma.

sión y número de beneficiarios. En tal sentido, para el primer año se propone como meta inicial 25 evaluaciones de culminación, 4 evaluaciones de resultados y 1 evaluación de impacto, lo cual, en términos presupuestarios, ascendería a S/ 4,5 millones de soles. Sumado a ello, se debe invertir en el fortalecimiento de capacidades de las unidades de evaluación, formuladoras y ejecutoras.

### Reflexiones finales

Entre las recomendaciones que arroja la investigación, encontramos que la institucionalización es clave. El Estado debe ser líder y promotor del proceso de evaluación ex post, para lo cual no solo debe asegurarse de contar con la normatividad aprobada, sino velar también por su cumplimiento. Se recomienda que al más alto nivel de gobierno, entidades como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Centro Nacional de Planeamiento estratégico (CEPLAN), la Contraloría General de la República y el MEF promuevan una cultura de evaluación para generar decisiones de política sobre la base de evidencia empírica.

Asimismo, las evaluaciones ex post deben respaldar decisiones de inversión. El análisis comparativo de experiencias internacionales nos demuestra la importancia que les otorgan otros países a los resultados de las evaluaciones para documentar las lecciones aprendidas, mejorar la toma de decisiones, replicar programas y proyectos exitosos, entre otros beneficios. Asimismo, los países analizados fomentan una cultura de rendición de cuentas y transparencia hacia la ciudadanía.

La planificación y priorización de recursos para la evaluación ex post constituyen medios fundamentales a fin de efectivizar las evaluaciones. Las entidades requieren de trabajadores capacitados, recursos financieros y organizaciones equipadas con tecnologías de información que puedan soportar y procesar la información resultante de los estudios de evaluación ex post. Se necesita, a su vez, mejorar las herramientas informáticas que den soporte al SNIP a través de la implementación del módulo de Evaluación Ex Post en el Banco de Proyectos, para permitir una difusión de los resultados a nivel de sectores.

---

## TU TESIS EN 2000 PALABRAS

### FORMATO DE ENVÍO

Nombre: María Kattia Escudero Rodríguez, Fiorella Escudero Rodríguez, Karina Montes Tapia, Fiorella Vásquez, Natalia Escudero Rodríguez
Título original de la tesis: Evaluación ex post de proyectos: buenas prácticas públicas y propuesta metodológica para el Ministerio de Agricultura y Riego.
Carrera: Magíster en Gestión Pública
Nombre del asesor: César Fuentes Cruz
Universidad: Universidad ESAN
Fecha de sustentación: Noviembre 2015
Calificación: 18
¿La tesis ha sido publicad o está disponible en internet? No