



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



GENTE QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

**CRITERIOS GENERALES
PARA EL ANÁLISIS DE
FACTIBILIDAD DE
EVALUACIONES DE
IMPACTO EN PROGRAMAS
PRESUPUESTARIOS DEL
GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO**



CRITERIOS GENERALES PARA EL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD DE EVALUACIONES DE IMPACTO A LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Una evaluación de impacto valora los cambios en el bienestar de las personas atribuibles a un proyecto, programa o política particular. Este enfoque en el análisis de la atribución es la característica distintiva de las evaluaciones de impacto. Por consiguiente, el principal desafío para llevar a cabo evaluaciones eficaces de impacto es identificar la relación causal entre el proyecto, el programa o la política y los resultados que se espera alcanzar con él.

Las evaluaciones de impacto que se realizan a los Programas presupuestarios (Pp) del Gobierno del Estado de México atienden lo establecido en la normatividad en la materia; estos agrupan un conjunto de actividades de producción, que generan bienes y servicios para alcanzar resultados definidos en un objetivo común. Dentro de los Pp se encuentran actividades institucionales, Programas Sociales, servicios y otras intervenciones que pretenden lograr bienestar social. Estas son resumidas en objetivos concretos a través de la Matriz de Indicadores para Resultados donde se definen indicadores, las metas y los logros a alcanzar de estos programas, proyectos o políticas.

Para llevar a cabo las evaluaciones de impacto, es muy importante determinar la cantidad y calidad de la información estadística, de tipo cuantitativo y cualitativo. El análisis de las evaluaciones de impacto tiene un rigor estadístico que exige abundar en las condiciones de posibilidad sobre la obtención, existencia y uso de los datos de quienes serán sujetos a evaluación.

Con el propósito de señalar los componentes que debe contener el documento de análisis de factibilidad, se desarrollan estos ***“Criterios Generales para el Análisis de Factibilidad de Evaluaciones de Impacto a los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México”***.

La selección de Pp que incluirá el PAE, depende de la estrategia de planeación de la evaluación, que depende a su vez de las necesidades de información de hallazgos del desempeño para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México. Por tanto, la selección de los Pp que serán incluidos en el PAE depende de las necesidades estratégicas de medición del PED.

Se plantean dos fases de análisis sobre la suficiencia de la información. La primera fase implica metodológicamente la pregunta ¿Qué evaluar? Para ello se ha diseñado un cuestionario base, en el que se solicita a las dependencias respuestas a preguntas sobre el tamaño del programa, la importancia contextual, el aporte estratégico, una idea muy general de la teoría del cambio que propone el programa o intervención gubernamental, el tipo de información que se compila y la forma en que se mide su desempeño.

Esta primera fase sirve para determinar desde la Unidad de Evaluación del Gasto Público, cuáles de los Programas presupuestarios (Pp) que pueden responder a las preguntas de evaluación de impacto, así como, si es que estas, son contestadas en función de las necesidades de información sobre los hallazgos del desempeño para la



toma de decisiones, esto es, cuál de los Pp es conveniente evaluar de acuerdo a la planeación y estrategia de evaluación en el Gobierno del Estado de México.

Después de publicar el PAE, y de recopilar la información de la primera fase por los sujetos de evaluación de impacto, iniciará la segunda fase que consiste en la conformación del Guion sobre los Criterios de Factibilidad, el cual debe ser requisitado y presentado por la dependencia o entidad pública responsable de la ejecución del Pp, a la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, y en su ámbito de competencia por el CIEPS. Posterior al análisis de este documento se elaborará una opinión sobre la factibilidad de llevar a cabo la evaluación de impacto, o en su caso realizar otro tipo de evaluación.

El resultado del análisis de la primera y segunda fase, es decir, del Cuestionario y Guion de Análisis de Factibilidad, determinará las modificaciones al PAE, las cuales tendrán que ser definitivas al inicio del calendario de evaluación.

Para elaborar el Guion de Análisis de Factibilidad en el apartado de Metodología Aplicable, los sujetos de evaluación podrán contar con la asesoría técnica de especialistas externos o de la Unidad de Evaluación del Gasto Público.

Para llevar a cabo las evaluaciones de impacto existen diversos métodos estadísticos que pueden ser utilizados. Éstos requieren información en al menos dos momentos del tiempo sobre dos grupos de individuos (beneficiarios y no beneficiarios): antes de la aplicación del programa y después de la misma, en algún momento determinado por las características del indicador sujeto a la medición.

Es importante señalar que no siempre es necesario hacer levantamientos de encuestas. Esta información puede obtenerse de registros administrativos del programa, y/o de la(s) entidad (es) pública(s), o de bases de datos de encuestas existentes cumplidas por el programa, siempre y cuando estos datos permitan medir el impacto de los indicadores al nivel de desagregación deseado.

La relevancia de una evaluación de impacto ***radica en la medición de los efectos netos del programa sobre los beneficiarios***, estos resultados permiten obtener conclusiones importantes acerca de la eficacia del mismo para resolver el problema al que está orientado. No obstante, para que una evaluación de impacto tenga la viabilidad suficiente debe satisfacer una serie de requisitos de monitoreo de información necesaria para llevarla a cabo.

Por su parte la Secretaría, requiere que antes de planear la evaluación de impacto de un Programa presupuestario (Pp), primero se cumplan estas dos fases.

Propósito

El presente documento define los contenidos mínimos con los que debe contar el análisis de factibilidad para realizar una evaluación de impacto a cualquier Programa presupuestario del GEM. Además haber sido estructurado con el propósito de que sigan el mismo orden de los apartados las entidades públicas a que se refiere la disposición SEGUNDA de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México”.



A. Primera Fase

Para determinar y dar cumplimiento a la normatividad estatal en materia de evaluaciones de impacto, estas se realizarán a Programas presupuestarios, se ha determinado evaluar las políticas públicas que cobran mayor relevancia dentro del desarrollo en función de las siguientes características:

- Por los impactos que se espera lograr de acuerdo a sus objetivos.
- Por el monto presupuestal asignado.
- Por la convergencia de los beneficios entregados, es decir, por los impactos que se espera obtener con los mismos bienes o servicios en los diferentes programas o actividades institucionales, y por tanto, para obtener diferentes o los mismos resultados.

Este último punto tiene importancia, debido a que al analizar el conjunto de objetivos de los Programas presupuestarios, es posible definir con mayor claridad si existe duplicidad de esfuerzos, cuáles de los objetivos son más eficaces y cuáles contribuyen mejor a la estrategia.

Para aproximar metodológicamente la selección de programas que se pueden someter a una evaluación de impacto, se solicita a las Dependencias y entidades públicas requisiten las siguientes preguntas:

- 1) Describa la lista de programas o acciones sociales más importantes de su dependencia y sus características: **Nombre del programa, Unidad (es) Ejecutora (es), Monto asignado al programa, Población objetivo que atiende, Cobertura y Tipo de beneficio entregado.**
- 2) ¿Cómo contribuye el programa o acción al logro del Plan de Desarrollo del Estado de México? De los programas o acciones relevantes, describa brevemente como es que los beneficios que se otorgan han mejorado las condiciones de vida de la población beneficiaria. **(Es decir, se pide una idea general de la teoría del cambio que propone el o los programas).**
- 3) Describa con que **Pilar, Objetivo, Estrategia, Línea de Acción y Programa presupuestario** se identifica cada uno de los programas o acciones relevantes identificados.
- 4) De los programas o acciones relevantes, describa si existe o no información de la población o área de enfoque que recibe los beneficios del programa: **Reglas de Operación, Información socio-económica, Información sobre la forma de selección de los beneficiarios o su focalización, actualización de la información periódicamente.**
- 5) Indique de cada programa o acción relevante un indicador para medir los beneficios del programa (sus resultados), y uno para medir su operación (sus actividades para dar los beneficios).



Como hemos descrito, el análisis de este cuestionario implica la selección de las Evaluaciones de Impacto que Incluye el PAE, para después realizar el Guion de Análisis de Factibilidad que determinará la realización o no, de la Evaluación de Impacto.

B. Segunda fase

Estructura del guion

El guion no deberá superar las diez cuartillas con interlineado sencillo y fuente Gotham Book tamaño 12 y guardará la siguiente estructura para cada Programa presupuestario:

- a)** Antecedentes del programa;
- b)** Diseño de la intervención;
- c)** Objetivos de la evaluación;
- d)** Información disponible y fuentes;
- e)** Metodología aplicable.

A continuación se detallan a profundidad los contenidos que deberán ser cubiertos por las entidades públicas en la elaboración del documento.

Contenido el guion.

a) Antecedentes del Programa

Se hará una descripción del surgimiento del programa, el diagnóstico considerado y la definición del problema que pretende solucionar.

También se debe describir el tipo de beneficio que el programa otorga y cuáles han sido sus variantes a lo largo del tiempo.

b) Diseño de la intervención.

En este apartado se describirá el área de atención del Programa presupuestario (Pp), la población objetivo, la cobertura, los mecanismos de focalización, así como los beneficiarios directos y tipos de apoyos.

Es necesario que esta descripción defina si el Programa presupuestario tiene un mecanismo de focalización o si éste es de acceso universal, el proceso de selección de beneficiarios (por ejemplo si existe una selección aleatoria con criterios de elegibilidad o simplemente una promoción aleatorizada con inscripción voluntaria y elegibilidad universal), el tipo de apoyo que es otorgado a éstos, es decir, si es a través de donaciones, préstamos, entrega de bienes de capital, etc., y por último, si existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se hacen llegar de la información.

c) Objetivos de la evaluación.



Se plasmará primero una descripción de las razones para efectuar la evaluación de impacto. Asimismo, se debe señalar cuáles son los objetivos generales y específicos de dicha evaluación.

Los objetivos generales deben presentar las interrogantes que se quiere responder sobre los impactos del programa en un conjunto de indicadores dada la naturaleza de los beneficios que se otorgan.

Por su parte, los objetivos específicos deben presentar los indicadores para cada uno de los impactos que se pretenden medir en un conjunto específico de la población beneficiada, dados los beneficios específicos que se les otorgan.

d) Información disponible y fuentes.

Se deberá describir el tipo de información con la que se cuenta sobre los beneficiarios y no beneficiarios antes de la implementación del Programa, así como durante la aplicación del Programa o al finalizar. Esta información es primordial para llevar a cabo la evaluación.

Por una parte, la información con la que se cuenta del antes de la implementación del Programa permite conocer la situación inicial de los sujetos y sus características, las cuales deben ser similares entre beneficiarios y no beneficiarios, de manera que sea posible tener grupos comparables.

Además, el contar con información de esas mismas características durante o al final de la ejecución del programa permite medir el impacto del mismo.

Por lo anterior, es necesario señalar si el programa obtiene esta información con encuestas propias y de qué tipo son (transversales o longitudinales) o si es posible tener información de otras fuentes que puedan ser empleadas para tal efecto. En la medida que se cuenta con estos datos se estará en la posibilidad de aplicar diferentes técnicas de evaluación para medir el impacto del Programa en los beneficiarios.

e) Metodología aplicable.

Es importante observar en este punto, lo que refiere el Capítulo VI. De las Evaluaciones de Impacto, en específico a la disposición **DÉCIMA NOVENA** de los *"Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México"* que a la letra dice:

"Para realizar evaluaciones de impacto se deberán considerar los "Criterios Generales para el Análisis de Factibilidad de Evaluaciones de Impacto en Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México".

Dicho análisis deberá ser revisado y, en su caso, aprobado por la Secretaría, la Contraloría, el CIEPS y el COPLADEM, en el ámbito de sus atribuciones, de forma previa al procedimiento de contratación de los evaluadores externos".



En este sentido, se deberá indicar el método más viable para la construcción del contra-factual. Los métodos se pueden dividir en dos grupos: experimental y cuasi-experimental.

Experimental. Este método construye directamente el contra-factual a través de la creación de grupos de tratamiento y control elegidos de manera aleatoria de entre la población elegible para participar en un programa. Este tipo de método es el *benchmark* de los métodos de evaluación de impacto.

Cuasi experimental. Este método construye de manera indirecta el contra-factual cuando este no se ha elaborado de manera experimental, a través de:

✓ **Experimentos Naturales.**

Este tipo de método busca encontrar grupos de comparación que posean las propiedades de un grupo de control de un experimento social. Estos experimentos surgen de cambios institucionales, legales, sociales o naturales exógenos que implican la aplicación de una intervención a un grupo y no a otro.

✓ **Métodos de comparaciones apareadas (*Matching methods*).**

Este método es de utilidad cuando no se cuenta con un grupo de control. En éste se equipara participantes y no participantes de un programa con las mismas características observables.

Un supuesto básico es que no hay sesgo de selección por factores no observables.

✓ **Métodos instrumentales.**

El método de variables instrumentales trata de resolver el problema de sesgo de selección a través de técnicas econométricas que limpian la correlación que existe entre la variable de tratamiento y el término de error en una regresión.

El estimador que se obtiene es de carácter local, es decir, que calcula el efecto solo para aquellos que cambian su conducta con el instrumento.

▪ **Regresión discontinua.**

Este método utiliza la discontinuidad en la regla de asignación del tratamiento para evaluar el impacto. Sin embargo este estimador solo es local, es decir, que mide el impacto de los individuos que se encuentran en los alrededores de la línea de corte de la regla de asignación del tratamiento.

▪ **Diferencias en Diferencias.**

Este método utiliza datos de encuestas longitudinales y permite



comparar el cambio en la variable de interés en el grupo de tratamiento con el cambio en el grupo de control.

El método supone que las tendencias de la variable de interés son parecidas para ambos grupos y requiere de 3 puntos en el tiempo (dos mediciones pre-intervención y una post- intervención).

BIBLIOGRAFÍA CLAVE

Dentro de los diferentes métodos de evaluación existe una vasta bibliografía que desarrolla cada una de éstos. Sin ser exhaustiva, la lista que brinda el Banco Mundial ofrece y se presenta a continuación contiene los principales autores en éstas.

EVALUACIÓN DE IMPACTO Y DESARROLLO

- Baker, Judy. Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners. Directions in Development, World Bank, Washington, D.C. Also available in French, Russian and Spanish, 2000.
- Cameron, A. Colin and Pravin K. Trivedi. Microeconometrics: Methods and Applications. Cambridge University Press, 2005
- Crump, Richard; Hotz, Joseph; Imbens, Guido, and Mitnik, Oscar. Nonparametric Tests for Treatment Effect Heterogeneity. NBER Technical Working Paper No.0324, 2006
- Duflo, Esther, Rachel Glennerster, and Michael Kremer. Randomized Evaluations of Interventions in Social Science Delivery. Development Outreach, 2004
- Duflo, Esther. Scaling up and Evaluation. ABCDE, 2004.
- Imbens, Guido. Sensitivity to Exogeneity Assumptions in Program Evaluation. The American Economic Review 93 (2): 126-132, 2003.
- Imbens, Guido and Wooldridge Jeffrey. Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. NBER Working Paper No. 14251, 2008
- Mark R. Rosenzweig and Kenneth I. Wolpin. Evaluating the Effects of Optimally Distributed Public Programs: Child Health and Family Planning Interventions. The American Economic Review, Vol. 76, No. 3, pp. 470-482, 1989
- Petra Tood. Ex Ante Evaluation of Social Programs. PIER Working Paper, pp. 06 022, 2006.
- Prennushi, G., G. Rubio, and K. Subbarao. Monitoring and Evaluation. In Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- Ravallion, Martin. Assessing the Poverty Impact of an Assigned Program. In Francois Bourguignon and Luiz A. Pereira da Silva (eds.) The Impact of