

Los Papeles de Coyuntura son un espacio para la divulgación de los resultados parciales y/o totales producto de procesos de investigación del Grupo de Investigaciones de la MGU, la Comunidad Piloto, y cualquier otro investigador preocupado por los temas de la Gestión Urbano-Regional

**Encuentre en este número:**

**URBANISMO**

**ALGUNOS ASPECTOS REFERENTES A LA EVALUACIÓN DE PROSPECTOS – LA EVALUACIÓN EX – ANTE – NOTAS GENERALES PARA SU UTILIZACIÓN**

Por : Alexandra Rodríguez y Cristhian Ortega

Los PAPELES DE COYUNTURA se envían a personas relacionadas con la Gestión Urbana en Colombia.  
Si Usted no desea recibir nuevamente estos documentos, por favor envíe un e-mail a [gurbana@unipiloto.edu.co](mailto:gurbana@unipiloto.edu.co),  
con el texto BORRARME en el "Asunto" o "Subject".

CONTÁCTENOS;

MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA - Universidad Piloto de Colombia  
Teléfonos: 332 29 66 / 323 28 95 - Bogotá - Colombia

### **Algunos aspectos referentes a la evaluación de prospectos – La evaluación ex – ante – notas generales para su utilización**

Por: Alexandra Rodríguez del Gallego ([alrodriguez@unipiloto.edu.co](mailto:alrodriguez@unipiloto.edu.co))  
Cristhian Ortega Ávila ([cortega@unipiloto.edu.co](mailto:cortega@unipiloto.edu.co))

La evaluación ex - ante<sup>1</sup> es un procedimiento metodológico por medio del cual los programas o proyectos son cualificados para establecer si su orden lógico propuesto cumple con las características mínimas y calidad técnica requerida para responder al problema planteado y su factibilidad de realizar, de impactar indicadores y de generar nuevos procesos en una dinámica de mejoramiento prospectivo con las condiciones de una situación de interés inicial.

#### ***La evaluación***

La evaluación surge como una herramienta principal para fortalecer los procesos de planeación y hacer más efectiva la ejecución de las acciones planeadas. La evaluación juega un papel fundamental para producir un adecuado sistema de retroalimentación que permita elegir entre diferentes proyectos y programas de acuerdo con su potencial y eficacia, analizar y rectificar el desarrollo de los mismos y medir los logros de las acciones desarrolladas. Si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento, o la perspectiva de cumplimiento, de los objetivos y metas establecidas y la capacidad para alcanzarlos<sup>2</sup>.

#### ***La evaluación ex - ante***

La evaluación ex - ante es un filtro que busca determinar cuales son las diferentes actividades que permiten responder a las necesidades **declaradas, específicas y medibles**<sup>3</sup> de un estado inicial para maximizar la eficiencia que merece la adjudicación de recursos a los diferentes programas. La idea general de esta propuesta está en que la eficiencia de los recursos sea la máxima en términos de impacto y cumplimiento de los objetivos<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Evaluación que se realiza antes de ejecutar el programa o proyecto.

<sup>2</sup> Departamento Nacional Planeación, DNP. **"Metodologías para Bancos de Programas y Proyectos de Inversión, BPIN"**. Departamento Nacional de Planeación. 1994. Bogotá, Colombia

<sup>3</sup> Características mínimas necesarias para generar una preocupación en el marco de las políticas de bienestar de la Universidad, esto con el fin de hacer eficientes y focalizadas a las inversiones en recurso humano como parte fundamental de los procesos de formación de ciudadanos de bien que aporten al crecimiento de nuestra sociedad desde la aplicación de los conocimientos adquiridos en las aulas y en cada uno de los entes de la UPC.

<sup>4</sup> No vale la pena realizar inversiones en programas y proyectos que tengan un alto precio alternativo, es decir, que sean proyectos que generan costos equivalentes a otros que, por la misma inversión, podría generar mayor impacto en términos de cobertura, impacto y cobertura. En la teoría Económica y en la práctica Administrativa, esto se considera como la evaluación de la pertinencia de la inversión en busca del primer mejor en la medida de que se establece cual es el "precio sombra o costo de oportunidad de las inversiones" para encontrar la mejor inversión posible. Cuando es imposible conseguir con la inversión disponible el primer mejor, existe una teoría que se deriva desde Rawls (que sugiere que los principios de justicia y equidad serían aquellos que unánimemente aceptarían todos los hombres en una hipotética situación a la que denomina "posición original", en la cual todos los individuos coincidirían a la hora de señalar dos "bienes primarios") hasta la teoría de la regulación (que establece que se debe buscar el mínimo costo eficiente posible que no es más que la igualdad entre el costo marginal y el costo

Esta evaluación ex - ante debe considerarse como una herramienta en el mejoramiento de la gestión de la unidad más que como un mecanismo de eliminación de garantías para la realización de las actividades que mejoren las condiciones del estado cero que se analiza. Esto es, debe convertirse en un mejoramiento continuo de las actividades de la unidad más que una traba metodológica para su realización.

### ***¿Deberíamos hacer la evaluación interna o externamente?***

La mayoría de los autores argumenta la conveniencia de externalizar las evaluaciones hacia equipos independientes de quienes estén directamente concernidos por los programas, altamente capaces y especializados. Esta modalidad, si bien garantiza la independencia del proceso y otorga mayor legitimidad a sus conclusiones, tiene el riesgo de realizarse alejada de la gestión del programa y de los tomadores de decisiones, con lo que se atenta contra la disponibilidad de éstos para suscribir, comprometerse y actuar en consecuencia con los resultados de la evaluación. En este sentido, es conveniente asegurar la construcción de un vínculo entre quienes evalúan desde fuera y quienes son evaluados dentro del programa.

Esta modalidad supone que existe un mercado de consultores profesionales con experiencia en materias de evaluación y que las agencias públicas tienen facultades y capacidad para actuar como contrapartes técnicas idóneas y acuciosas. A la vez, la externalización otorga particular relevancia al instrumento “Términos Técnicos de Referencia”, que es aquel que norma la relación de trabajo entre quien requiere y solicita una evaluación y quien la realiza<sup>5</sup>.

### ***Propuesta específica para la evaluación***

#### ***Propuestas de programas o proyectos y el fin de la unidad***

El primer paso para la realización del proyecto está en realizar todos los estudios necesarios para tomar la decisión de ejecutarlo. Las tres actividades principales que deben desarrollarse en esta etapa son: identificación de problema, formulación o preparación de la o las alternativas de solución y la evaluación ex-ante.

La identificación del problema consiste en analizar las causas y condiciones que justifican una inversión para solucionar un determinado problema. La formulación o preparación de alternativas consiste en identificar los aspectos técnicos, institucionales, económicos y/o legales para diseñar el proyecto propiamente dicho. La evaluación ex-ante busca antes de ejecutar el proyecto, verificar su viabilidad e identificar sus efectos e impactos.

---

medio en niveles de producción factibles por la función de producción) que converge en la búsqueda del segundo mejor o máximo posible que otorga garantías a la equidad y a la máxima eficiencia de los recursos, así no se puedan lograr todos y cada uno de los objetivos.

<sup>5</sup> Basado en: SERRANO, Claudia. ***"Cuestiones Teóricas Y Practicas De La Evaluación Social De Políticas Y Programas Públicos"***. La Función de Evaluación de Políticas Sociales en Chile. Enero 2002. Santiago, Chile.

El primer paso en el modelamiento de criterios eficientes para la generación de los programas, proyectos y sus actividades correspondientes, se centra en la adjudicación de valores específicos a la relación entre los problemas detectados que se quieren eliminar y los objetivos (de cada conjunto de actividades para hacerlo) propuestos por la dependencia correspondiente. El hecho de que **“no es posible lograr todas las metas por medio de una sola actividad”** es el supuesto inicial para el desarrollo de cualquier actuación con propósitos sociales.

El supuesto básico de dicha evaluación está en que la eficiencia se garantiza cuando los programas y proyectos en su elaboración pudieron:

1. Contar con un marco teórico que justifique la realización de los objetivos, así como la pertinencia de los mismos en todas las áreas de interés del ejecutor del proyecto. (Basados en el supuesto que los objetivos están claramente diseñados y tienen competencia con las funciones)
2. Tener una metodología clara y completa acerca de cómo se va a realizar la acción, el tiempo de ejecución de las actividades, el espacio marco donde se desarrollarán las actividades y los recursos (tanto físicos como humanos) que se emplearán en el adecuado desarrollo de la acción.
3. Garantizar que los resultados de sus acciones se den (o se puedan expresar) en términos **medibles** (es decir, que se puedan referir en términos de una escala de medida).
4. Poder identificar claramente cuál es el impacto que busca generar el desarrollo de la acción y a su vez el segmento de la población (en este caso particular estudiantes) que se verá afectado por la misma.

El primer punto hace referencia a la necesidad de que el equipo que propone el desarrollo de la actividad **tenga algo que decir** sobre el tema<sup>6</sup>, es decir, que puedan garantizar que la intervención que van a realizar sobre un aspecto en particular es **al menos algo mejor** que el desarrollo (ya sea espontáneo o no) que mostraba antes. El segundo punto resalta la importancia de contar con un **modelo de desarrollo y control** de la actividad que, además, proponga las bases para la labor de seguimiento posterior. El tercer punto hace explícita la necesidad de construir **indicadores de gestión**. El último punto busca definir el alcance de los resultados de la acción.

Al no contar con los elementos anteriormente resaltados se hace imposible realizar una labor de evaluación y seguimiento adecuada al programa o proyecto propuesto, en el sentido de poder identificar las redes causales de cada actividad dentro del desarrollo del programa y la responsabilidad (institucional y personal) de su aplicación.

Si no existen procesos de evaluación y seguimiento incorporados en el desarrollo de la acción, se hace imposible determinar si la acción que se está desarrollando es **eficaz**<sup>7</sup>, **eficiente**<sup>8</sup> y si las consecuencias sociales que se querían generar, se están consiguiendo (**determinación de los efectos**) y en que medida se

---

<sup>6</sup> RINAUDO, Ulises. **“Propuesta para la creación de una Maestría en Evaluación de Proyectos”**. Maestría en Gestión Urbana. Universidad Piloto de Colombia. Mimeo. 2002. Bogotá, Colombia

<sup>7</sup> Medida de la relación entre la intensidad de la acción y la magnitud del producto obtenido

<sup>8</sup> Medida de la cualidad de las acciones, para conseguir lo que se proponen, con el menor desperdicio posible

están logrando (valoración de los impactos)<sup>9</sup>.

Para lograr ir a la par con los supuestos básicos de la evaluación, cada uno de los programas o proyectos debe plantear un problema que se quiera atacar. Dicho planteamiento debe tener en cuenta las siguientes etapas:

1. Determinación de los agentes que cuentan con un conflicto<sup>10</sup>
2. Determinación de las condiciones en las cuales los agentes no se encontrarían en dicho conflicto
3. Argumentación de la diferencia entre los dos puntos anteriores y el por qué de dicha discrepancia.

Conociendo estos argumentos se plantea el problema de interés del área que quiere trabajar. Dicho problema debe ser planteado y enunciado de la siguiente manera para que pueda ser manejado y discriminado en los apartados siguientes de la formulación de programas y proyectos:

***“Existe una no correspondencia entre el valor observado (las condiciones actuales en las que los diferentes agentes se encuentran) y el valor esperado (las condiciones deseables por las reglamentaciones de orden superior como organismos Nacionales, entes Internacionales reconocidos o la misma norma) de las condiciones de los agentes en materia de...”***

Este enunciado es el punto de partida del desarrollo de las alternativas en la generación de soluciones a la diferencia entre los valores de las condiciones actuales de los conflictos de los miembros una comunidad y los valores esperados por las políticas especificadas por la norma o por los estándares deseables o impuestos. Esta discrepancia debe ser corroborable por cualquier observador en los criterios especificados por el proponente, de tal manera que puede tener las condiciones de eficiencia en la generación de políticas de bienestar<sup>11</sup> y mantener condiciones continuas de generación de soluciones.

Asimismo, para dicho problema planteado (que ya debió ser justificado) debe especificarse la o las alternativas claras para la reducción de la discrepancia entre la situación actual y la esperada de las condiciones de los miembros de comunidad analizada. Es decir, no simplemente la explicación lógica de la reducción de una condición, sino todos los mecanismos directos y/o indirectos para la reducción de la misma.

Dichas alternativas deben ser consecuentes con los objetivos planteados en los periodos establecidos por la política ya establecida<sup>12</sup> para generar lineamientos tácitos de focalización e interés institucional, que

---

<sup>9</sup> RINAUDO, Ulises. *“Investigación de soporte”*. Maestría en Gestión Urbana. Universidad Piloto de Colombia. Mimeo. 2002. Bogotá, Colombia.

<sup>10</sup> Se entiende por conflicto a la no satisfacción de los individuos con sus condiciones actuales de vida, trabajo o estudio. Es la situación en la que existen dos tendencias simultáneas que conducen a respuestas incompatibles entre sí.

<sup>11</sup> Estas características son: legitimidad, capacidad de conducción y estabilidad

<sup>12</sup> Se propone que las políticas plateadas sean tratadas por medio de ciclos dinámicos de comportamiento constante a través de tiempos limitados anteriormente especificados. Esto permite hacer evaluación continua y eliminación de programas obsoletos y puesta en marcha de programas estrella que sean concordantes con la situación específica de la comunidad académica en las diferentes fases de la interrelación de los agentes dentro de la Universidad. Esto se debe a que el comportamiento de los agentes es generalmente influido por la época del año, semestre o ciclo y sus necesidades, preferencias e inclinaciones son diferentes. Cuando es necesario atar programas a TODO un periodo en su conjunto, éstas deben realizar cambios en la forma de su promoción, socialización y alcance para que se permita una tendencia regular en la demanda de los servicios o actividades realizadas por cada unidad relacionada con los programas que se estén evaluando.

permita especializar esfuerzos y maximizar su impacto<sup>13</sup>.

Al determinar cual es el problema que se quiere atacar y las alternativas para su reducción, debe efectuarse el enunciado formal de los objetivos de las actividades a realizar, esto es, establecer cuales son las actividades y cambios *medibles* que se van a llevar a cabo para minimizar o eliminar<sup>14</sup> el problema, es decir, para cumplir con las alternativas propuestas que son las que permiten tender hacia un conjunto nulo, en lo referente a las discrepancias de las condiciones de los agentes analizados.

En resumen<sup>15</sup>, la formulación de proyectos debe responder a una secuencia lógica que parte de la identificación de las causas de un problema y debe continuar con el diseño de los procesos para alcanzar unos productos que permitirán finalmente obtener unos impactos sobre las consecuencias principales del problema. A esta secuencia lógica de formulación de los proyectos se le denomina la cadena de formulación de los proyectos. Dicha cadena se inicia con la identificación de las causas principales del problema. Un proyecto por lo general está dirigido a una de las causas críticas generadoras de la situación problemática. A partir de la causa crítica se definen sus principales consecuencias o manifestaciones. Definido el problema, se establece el objetivo general del proyecto, entendido como la situación deseada después de la acción de un proyecto. El objetivo general debe relacionarse con un producto esperado, con el cual se espera alcanzar un impacto o cambio de situación respecto de la situación sin intervención.

Por otra parte, con el fin de diseñar el proyecto en la dirección del producto esperado, deben definirse los recursos, las actividades y los componentes que garantizan la obtención de este producto.

### 2.3. Criterios De Decisión En La Evaluación Ex-Ante

La evaluación ex-ante de proyectos se realiza con el fin de decidir si es conveniente o no acometer un proyecto<sup>16</sup>. Para este efecto, se deben no solamente identificar, cuantificar y valorar sus costos y beneficios, sino tener elementos de juicio para poder comparar varias alternativas coherentemente. Igualmente, se requieren criterios para seleccionar entre proyectos excluyentes o para seleccionar proyectos cuando exista escasez de recursos.

La evaluación de los proyectos se puede realizar por medio de varias técnicas. Estás son: Costo-Beneficio, la cual permite calcular indicadores basados en la cuantificación y valoración de los costos y los beneficios imputados al proyecto; Costo-Eficiencia, que valora los costos del proyecto y cuantifica los beneficios; y la técnica de Costo-Mínimo, que sólo calcula los costos del proyecto, suponiendo que las alternativas entre las cuales se va a tomar la decisión de realizar o no el proyecto solucionan de forma similar el problema.

---

<sup>13</sup> Un ejemplo a este punto está en establecer diferentes agentes objetivo primario para diferentes épocas del periodo en el que se va a desarrollar el programa o proyecto.

<sup>14</sup> Si es posible demostrar que se lleva un conjunto considerable de actividades anteriores en contra de este problema.

<sup>15</sup> Este resumen se deriva del análisis de la evaluación ex – ante realizada por el DNP en sus metodologías BPIN.

<sup>16</sup> Departamento Nacional Planeación, DNP. Op. Cit.

La decisión de adoptar una u otra técnica depende básicamente de la disponibilidad de información que se posea en el momento de la evaluación. En proyectos en los que la cuantificación física y la valoración monetaria de los beneficios se pueden conocer o se pueden obtener por medio de una estimación con alto grado de confiabilidad, se deberá realizar una evaluación Costo-Beneficio. En los proyectos en los que la cuantificación de los beneficios sea posible, mas no así su valoración, como es el caso de los sectores de salud institucional y apoyo en la educación o mejoramiento en aspectos netamente personales, en los que no es fácil valorar el nivel de beneficio que las personas estarían recibiendo, se deberá usar una evaluación Costo-Eficiencia, en la cual se calculen diferentes indicadores relacionando los costos con la cuantificación del beneficio.

Existen otros casos en los cuales, tanto la cuantificación como la valoración de los beneficios son bastante complejas, como en los proyectos de seguridad e investigación. En éstos se hace necesaria la utilización de la técnica de Mínimo-Costo, en la cual se busca, por medio de la identificación de los costos del proyecto, seleccionar la alternativa que menos costo representa. La toma de decisiones en esta técnica no se basa solamente en el costo total del proyecto, sino también en la elaboración de algunos indicadores, que si bien no logran estimar los beneficios que se puedan alcanzar con el proyecto, como es el caso de los indicadores Costo-Eficiencia, sí logran arrojar información para una adecuada asignación de los recursos.

***Espere en el siguiente número: “La evaluación ex - post - notas generales para su utilización”***