

Conceptualización de un sistema de medición del desarrollo para instituciones financieras de desarrollo

Alejandro Támara

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Conectividad,
Mercados y Finanzas

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-760

Conceptualización de un sistema de medición del desarrollo para instituciones financieras de desarrollo

Alejandro Támara

Abril de 2020

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





Conceptualización de un sistema de medición del desarrollo para instituciones financieras de desarrollo

Alejandro Támara

Índice

| | |
|--|-------------|
| Siglas y acrónimos | ix |
| Prólogo | xi |
| Resumen ejecutivo..... | xiii |
| La medición del desarrollo y los indicadores de rendimiento social | xiii |
| Definición de objetivos, formulación de marcos y elaboración de informes..... | xv |
| Introducción | xvii |
| | |
| 1. Definición de los objetivos informativos y del marco analítico | 1 |
| A. Formalización de objetivos institucionales | 1 |
| B. Definición de objetivos informativos..... | 2 |
| 1. <i>Alineación con los objetivos institucionales</i> | 2 |
| 2. <i>Uso y destinatario</i> | 3 |
| 3. <i>Utilidad analítica y grado de atribución</i> | 4 |
| 2. Marcos lógicos de operación y modelos socioeconómico-financieros | 9 |
| A. Marco lógico de operación | 9 |
| B. Modelos analíticos socioeconómico-financieros | 10 |
| 1. <i>La teoría del cambio (o lógica vertical) y la lógica causal</i> | 11 |
| 3. Implementación de una estrategia de medición del desarrollo | 13 |
| A. Tipos de informes y evaluaciones..... | 14 |
| 1. <i>Información de monitoreo y análisis descriptivos</i> | 14 |
| 2. <i>Análisis reflexivos (“antes y después”)</i> | 15 |
| 3. <i>Métodos cualitativos y casos de estudio</i> | 15 |
| 4. <i>Estudios analíticos y cuantitativos</i> | 16 |
| 5. <i>Evaluaciones de impacto: Métodos no experimentales y experimentales</i> | 17 |
| B. La hoja de ruta hacia un SMD orientado a los beneficiarios finales..... | 23 |
| | |
| Referencias bibliográficas | 27 |
| Anexo 1. ¿Por qué implementar un sistema de medición del desarrollo orientado al beneficiario final?..... | 29 |
| Anexo 2. Guía general para implementar evaluaciones de impacto..... | 39 |
| Anexo 3. Cuadro resumen de las etapas de implementación de un Sistema de Medición del Desarrollo | 41 |



Siglas y acrónimos

| | |
|-----|------------------------------------|
| BPD | Banca Pública de Desarrollo |
| DD | Diferencias en Diferencias |
| MD | Medición del Desarrollo |
| MLO | Marco Lógico de Operación |
| MyE | Monitoreo y Evaluación |
| SMD | Sistema de Medición del Desarrollo |
| TDC | Teoría del Cambio |



Prólogo

La Banca Pública de Desarrollo (BPD), tanto en América Latina como en el resto del mundo, está atravesando un período de mayor exigencia en cuanto al reporte riguroso de su rendimiento ante la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. A su vez, enfrenta cada vez más dificultades para acceder a recursos que permitan atender las crecientes demandas de financiamiento, particularmente en cuanto a líneas de inclusión financiera, financiamiento verde e infraestructura, por nombrar solo algunos de los sectores en los que se demanda una mayor presencia. Además, todo ocurre en un contexto en el que la BPD sufre presiones para exhibir niveles de eficiencia y rentabilidad que no sean inferiores a los de la banca privada. Ante esta situación, se encuentra abocada a crear y utilizar soluciones financieras no convencionales, tanto para atender las demandas de financiamiento como para desarrollar o acceder a nuevas fuentes de fondeo.

Como parte de estas iniciativas, la BPD ha comenzado a direccionar recursos para desplegar e implementar sistemas de Monitoreo y Evaluación (MyE) enfocados en los beneficiarios finales. Además de dar respuesta a las ya mencionadas demandas de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales, los sistemas pueden también articularse para ampliar y consolidar fuentes de fondeo y para efectuar un direccionamiento más eficiente y eficaz de los recursos disponibles. En efecto, la implementación de un Sistema de Medición del Desarrollo (SMD), que incluya el monitoreo y la evaluación de los impactos orientados a los beneficiarios finales, puede contribuir a resolver las presiones cada vez mayores que se indicaron anteriormente. Así, la mejora de la medición que resulta de la implementación de dichos sistemas puede contribuir de manera significativa a: i) lograr una asignación de recursos alineada con los objetivos institucionales y más rentable desde el punto de vista social, y ii) ampliar el acceso a fondeo que actualmente se encuentra restringido debido a la ausencia de capacidad adecuada para reportar y medir los retornos sociales.¹

Implementar un SMD que se integre de manera eficiente y efectiva a los sistemas de información y de toma de decisiones existentes es un proceso complejo que requiere de una adecuada planificación seguida de esfuerzos consistentes. Las instituciones deben construir su capacidad de medición,

¹ Constituyen ejemplos en este sentido el acceso a fondos para el financiamiento de programas de eficiencia energética y la disponibilidad de mayores asignaciones fiscales.

lo cual requiere no solo de recursos materiales sino también de la generación de un capital humano específico. Por otra parte, para que dichas inversiones en el SMD tengan el rendimiento esperado, es necesario adaptar los procesos de toma de decisiones y de asignación de recursos para que integren de manera correcta los nuevos procesos y la nueva información al curso normal de las operaciones.

La importancia de una adecuada integración de los nuevos procesos de medición y de la nueva información generada a los procesos de medición y a la información tradicional no debe minimizarse. Se trata, en última instancia, de un cambio fundamental que amplía significativamente el margen de variables que deben considerarse en lo que refiere a la articulación de las estrategias comerciales y financieras, así como también a la gestión de riesgos (financieros y no financieros). Por tanto, la toma de decisiones será más compleja, ya que no solo habrá que observar y gestionar la evolución de los indicadores tradicionales, sino que también la de los indicadores de rendimiento social.

La implementación efectiva de un SMD se transforma así en un proceso gradual, complejo y continuo, cuyo alcance solo puede resolver de manera específica cada institución, atendiendo a sus objetivos institucionales y a las condiciones idiosincráticas que enfrenta respecto de las capacidades materiales, humanas y socioeconómico-financieras en las que opera. En esta coyuntura, el presente documento intenta ofrecer un marco general, integrado y consistente que sirva de ayuda a la resolución de los problemas específicos de cada institución.



Resumen ejecutivo²

Este documento presenta una discusión de los distintos aspectos que deben tenerse en cuenta en la implementación de un Sistema de Medición del Desarrollo (SMD) orientado a los beneficiarios finales de la Banca Pública de Desarrollo (BPD). El proceso se describe en tres etapas, con una concatenación lógica y práctica, pero es importante tener siempre presente que se trata de un proceso continuo y gradual durante el cual se van generando capacidades y conocimientos que deben utilizarse para reevaluar de manera periódica todo el proceso. En la primera etapa, se requiere formalizar en indicadores mensurables los objetivos institucionales y, a partir de ello, definir los objetivos informativos que van a perseguirse con el SMD. En la segunda, deben plantearse los Marcos Lógicos de Operación (MLO) y los modelos socioeconómicos y financieros que proveen la justificación de las intervenciones y brindan, a su vez, un marco lógico para la implementación de los arreglos de medición y evaluación. En la última parte del proceso se implementa el SMD, preferiblemente en tres componentes: i) captura de información básica para monitoreo y análisis descriptivos; ii) casos de estudio, métodos cualitativos, estudios analíticos y cuantitativos, y iii) selección y sistematización de las evaluaciones de impacto.

La medición del desarrollo y los indicadores de rendimiento social³

¿Por qué necesita la BPD implementar un SMD? Un SMD refiere a un sistema de medición y generación de informes orientado a medir resultados e impactos en los beneficiarios finales, en particular considerando externalidades, bienes públicos y variables objetivo.⁴ Debido en parte a que el accionar de la BPD se da en un contexto de alta participación del sector privado, donde además rigen regulaciones generales, es que suele someterse a la BPD a evaluaciones basadas en métricas diseñadas para las entidades privadas, que tienen objetivos fundamentalmente distintos.

² En el anexo 3 se presenta un cuadro resumen de las etapas de implementación de un SMD.

³ Esta sección se desarrolla en más detalle en el anexo 1.

⁴ Se entiende por una variable objetivo aquella que no se considera tradicional o directamente como externalidad o bien público, pero que se establece como variable de política (típicamente social), es ampliamente aceptada como tal por la sociedad y tiene un sustento teórico y empírico sólido y arraigado.

La BPD surge como instrumento promotor del desarrollo y con el objetivo de llevar adelante políticas activas ante el reconocimiento de la existencia de fallas de mercado. En la actualidad, la BPD se encuentra sometida a fuertes presiones para demostrar eficiencia y lograr sustentabilidad económica y fiscal. Ciertamente, la eficiencia y la sustentabilidad son necesarias; sin embargo, las presiones impuestas a la BPD no se han acompañado de la implementación de sistemas de información adaptados a su naturaleza y objetivos. Los indicadores de evaluación de la BPD siguen guiándose mayormente por métricas diseñadas para las instituciones privadas, cuya naturaleza y objetivos difieren de los de la BPD, lo cual genera (al menos) tres problemas muy serios:

1. Los indicadores que suelen utilizarse contienen un sesgo negativo contra las instituciones públicas.
2. La utilización de estos indicadores puede generar incentivos negativos a los objetivos de desarrollo.
3. La asignación de recursos sigue estrategias potencialmente subóptimas.

Sin un SMD pensado en función de la naturaleza y los objetivos de la BPD, no es posible medir la verdadera eficacia, eficiencia y rentabilidad de la BPD y, por tanto, tampoco podrán evaluarse adecuadamente su eficiencia, rentabilidad y sustentabilidad social. Más aún, la ausencia de un sistema genera problemas de medición e incentivos que atentan contra la capacidad transformadora de las instituciones de desarrollo.

La BPD se encuentra bajo una continua vigilancia para que mantenga indicadores de eficiencia y rentabilidad. No solo debe adecuarse a las regulaciones aplicables a la banca en general, sino que debe mostrar que sus indicadores de rendimiento (KPIs, por sus siglas en inglés)⁵ son comparables y competitivos con los de la banca privada. Si bien la sustentabilidad económica y fiscal de las instituciones es un principio válido, cabe reconocer que una competencia de indicadores entre la BPD y la banca privada definida sobre un conjunto de indicadores diseñados para la banca privada conlleva, por construcción, un sesgo negativo contra la BPD que afecta el logro de sus objetivos.

La BPD tiene objetivos institucionales que difieren de manera fundamental de aquellos de las entidades privadas, lo que hace que en el ámbito natural de acción los retornos sociales difieran significativamente de los retornos privados. Las mediciones que se realizan para calcular los KPIs en los que se basan los comparadores utilizan información sobre las magnitudes privadas y dejan de lado el cómputo de las brechas con los valores sociales.⁶ Los principios de eficiencia y rentabilidad son adecuados, como también lo es la utilización de indicadores de rendimiento, pero las mediciones deben reconocer los valores ajustados por externalidades, bienes públicos y variables objetivo. Es decir, deben computarse los indicadores de rendimiento social.

Asimismo, un SMD resulta necesario para lograr una asignación de recursos que maximice el impacto transformador de las intervenciones, ya que puede generar información sobre los verdaderos

⁵ Siguiendo el uso, los indicadores clave de rendimiento serán referidos por sus siglas en inglés, “KPIs” (*Key Performance Indicators*).

⁶ El término “social” no se utiliza como un eufemismo para disfrazar un direccionamiento político de los recursos que no esté adecuadamente alineado con los intereses de la población, sino que refiere a la inclusión, en el cómputo de los indicadores, de las externalidades, la valoración de bienes públicos y de los cambios en las variables objetivo, en la medida en que estos sean efectiva y lógicamente relevantes.

costos y beneficios sociales⁷ de las intervenciones, permitiendo calibrar la asignación de recursos y así maximizar los beneficios sociales netos.⁸ Más aún, las estrategias de asignación de recursos desarrolladas para la banca privada no constituyen instrumentos apropiados para la BPD sin una adecuada corrección (tanto en la definición conceptual como en su medición).

La asignación de recursos es una razón de importancia para justificar un SMD en la BPD. Como ya se mencionó, en un contexto en el cual la banca privada se ha convertido (de facto) en el comparador de la BPD, cabe preguntarse por qué se implementa dicho sistema para asignar recursos si la banca privada no lo utiliza, o incluso por qué simplemente no se replican las estrategias de la banca privada.

La banca privada no descansa en dicho sistema para asignar recursos porque su objetivo es la generación de beneficios privados, y sus esfuerzos se centran en actividades en las que es posible una adecuada apropiación de los beneficios. En ese contexto, el proceso de recolección y utilización de información tiene ese objetivo, y el interés se centra en magnitudes privadas.

Por el contrario, el objetivo de la BPD abarca dimensiones más amplias y, por tanto, lo ideal sería computar los impactos directos e indirectos (incluidas las externalidades) y no solo la generación interna de beneficios. Aquí es donde el SMD puede contribuir a generar la información relevante para la toma de decisiones.

En cuanto a la estrategia de asignación de recursos, cabe notar que el problema no solo reside en contar con información en segmentos directa o indirectamente afectados por una intervención. De hecho, la maximización de los beneficios privados no determina *per se* que la asignación de recursos sea ineficiente desde el punto de vista social. Si los mercados financieros operaran de manera competitiva, sin fricciones (particularmente, con información completa), con derechos bien definidos y con costos y beneficios coincidentes desde el punto de vista privado y social, la maximización de los beneficios de las entidades privadas formaría parte de un mecanismo muy eficiente desde el punto de vista social. Sin embargo, estas condiciones no se cumplen y, por tanto, replicar las estrategias privadas no conduce a resultados eficientes desde el punto de vista social. Para mejorar la asignación de recursos en este sentido, es necesario generar información respecto de variables que no son captadas por los sistemas de información tradicionales, pero que posiblemente sí puedan capturarse con un sistema de MyE orientado a los beneficiarios finales. Por ello, resulta necesario un SMD que informe a la BPD el valor de los impactos que se genera con sus intervenciones. Todo esto no implica que la BPD trabaje “a pérdida”, sino que el cómputo de los costos y beneficios se realice incluyendo todos los componentes pertinentes y no solo aquellos apropiables de forma privada.

Definición de objetivos, formulación de marcos y elaboración de informes

Un SMD debe generar información que contribuya al logro de los objetivos institucionales. Es preciso que las acciones implementadas en el contexto de un SMD tengan una utilidad bien definida en lo que respecta a la toma de decisiones y/o la rendición de cuentas. A menos que la información influya

⁷ “Costos y beneficios sociales” refiere al valor de las externalidades, los bienes públicos y las variables objetivo inherentes a una intervención específica y que son debidamente cuantificados y valorados.

⁸ El sistema de información financiera y contable tradicional simplemente no produce información completa sobre los costos y beneficios sociales; por tanto, no puede utilizarse como guía para maximizar los beneficios sociales netos, como tampoco informa sobre las tasas de retorno sociales que logra una cartera de colocaciones dada.

en el proceso de asignación de recursos con vistas al cumplimiento de los objetivos institucionales o mejore sustancialmente la rendición de cuentas, dicha información no debe producirse. Para resolver adecuadamente si un proceso debe implementarse, se requiere de una formalización precisa y mensurable de los objetivos institucionales y de los objetivos informativos asociados.

En general, los objetivos institucionales se presentan en forma de declaraciones aspiracionales y de manera genérica. Esto es algo que habría que resolver, transformando dichas formulaciones en indicadores objetivos y contrastables. Una vez resuelto, se puede proceder a la formulación de los objetivos informativos que cubrirá el SMD.

Un segundo bloque de elementos de importancia para formular una estrategia efectiva de medición del desarrollo (MD) es la definición de un Marco Lógico de Operación (MLO) y de los modelos analíticos que se utilizarán para describir la lógica causal de las intervenciones que realice la institución. Un MLO es un documento que sintetiza el contexto de operación de la institución, identificando los desafíos sobre los que busca operar, así como la evidencia respecto de qué tipo de acciones son efectivas para mitigar o solucionar los problemas. Debe incluir: i) una descripción del estado de situación en el área de referencia, que identifique claramente las brechas sobre las que se espera operar; ii) una descripción de las operaciones para las cuales existe evidencia de efectividad en la moderación de dichas brechas, y iii) una discusión sobre qué tipo de operaciones carecen de evidencia suficiente para ser justificadas. El modelo analítico (análisis socioeconómico y financiero) es una descripción y cuantificación que con mayor precisión y claridad expone la lógica socioeconómica y financiera que justifica una operación particular, y que además sirve para dilucidar la cadena causal sobre la cual el SMD generará información. Entre otros aspectos, el modelo analítico permite: i) determinar exactamente la falla de mercado, el bien público o la variable objetivo sobre la que se quiere operar; ii) dimensionar la contribución esperada de la operación; iii) exponer la lógica vertical y la cadena causal de la intervención, y iv) ayudar a definir los requisitos de información necesarios para determinar la contribución de la operación a los objetivos institucionales.

El tercer bloque en la formulación de un SMD concierne al proceso de implementación de los sistemas de generación de información y elaboración de informes. Hay que tener presente que el objetivo primordial de un SMD no es implementar *solamente* evaluaciones de impacto (con atribución causal) para todas las operaciones y/o actividades de la institución, sino generar información y procesos de análisis costo-eficientes que generen evaluaciones (mediciones) de utilidad para la toma de decisiones,⁹ con el objetivo último de maximizar el impacto transformador encomendado a la institución. Entre otros, el SMD puede generar: i) información de monitoreo y análisis descriptivos; ii) análisis reflexivos; iii) métodos cualitativos y casos de estudio, iv) estudios analíticos y cuantitativos, y v) evaluaciones de impacto.

Por último, resulta fundamental tener en cuenta que el SMD debe implementarse de manera gradual e integrarse con el resto de los sistemas de información, toma de decisiones y reporte de las instituciones. Este proceso, al igual que otros, debe revisarse periódicamente, de manera de optimizar su funcionamiento. Un adecuado SMD se constituye en un instrumento esencial para poder avanzar en la definición de indicadores de rendimiento social y en la adecuada medición de la rentabilidad y sustentabilidad social de las intervenciones de la BPD.

⁹ También están los objetivos de reporte, comunicación y medición de rendimiento.



Introducción

Este documento presenta un planteamiento conceptual para la implementación de un Sistema de Medición del Desarrollo (SMD) en instituciones de la Banca Pública de Desarrollo (BPD). La implementación del sistema se encuentra cada vez más en la agenda de las acciones prioritarias de la BPD, debido a la necesidad de hacer un uso más eficiente de los recursos y lograr mejorar la rendición de cuentas ante la sociedad civil.

Implementar un SMD que se integre de manera eficiente y efectiva a los sistemas de información y al giro de negocios de las instituciones es un proceso que presenta un grado relativamente alto de complejidad, en el cual se deben construir capacidades y conocimientos que son específicos de cada institución (ya que los objetivos, el acceso a recursos materiales y humanos y las restricciones presupuestarias e institucionales que se enfrentan difieren según el caso).

No obstante, es posible establecer ciertas guías para orientar el proceso de implementación idiosincrático de un SMD, con foco en ciertos principios y recomendaciones generales que sean lo suficientemente claros para permitir la adaptación a cada caso particular. Este trabajo presenta una discusión estructurada —sin referir a conceptos o formulaciones estadísticas complejas— de los principales elementos que deben resolverse para avanzar de manera gradual en la implementación de un SMD.

El documento se organiza en tres secciones. La primera sección discute la necesidad de formalizar los objetivos institucionales utilizando indicadores que permitan su definición concreta, objetiva y contrastable como prerrequisito de la definición de los objetivos informativos que han de perseguirse con el SMD; en esta sección, además de proponer una caracterización de los objetivos informativos con referencia a tres dimensiones (alineación con los objetivos institucionales, uso y destinatario, y utilidad y grado de atribución), se insiste en la necesidad de establecer de forma precisa la utilidad de la información a generar, como un requisito fundamental para proceder a justificar el uso de recursos durante el proceso.

A continuación, en la segunda sección, se discute la importancia de definir un marco lógico de operación (o incluso múltiples marcos dependiendo de la diferenciación de las áreas de acción de la institución) y la necesidad de contar con un modelo analítico a nivel socioeconómico y financiero que exponga la teoría del cambio subyacente como justificación de operatorias particulares que, a su vez, proveerán la lógica causal sobre la que se estructurarán los esfuerzos de evaluación.

Por último, en la tercera sección, se discuten distintos tipos de procedimientos de evaluación, considerando métodos con y sin atribución causal¹⁰ que potencialmente pueden derivarse de un SMD. Además, se formula una concatenación lógica (“hoja de ruta”) específicamente centrada en la complementariedad de los distintos tipos de evaluación y se presenta una discusión sobre la utilidad de cada etapa en la generación de capacidad y conocimiento institucional.

Asimismo, se incluyen tres anexos. El anexo 1 contiene una discusión conceptual respecto de la importancia de implementar un SMD en instituciones de la BPD. El anexo 2 presenta una breve guía general de aspectos que deben tenerse en cuenta para implementar evaluaciones de impacto (o evaluaciones en general). Por último, el anexo 3 presenta un cuadro resumen de las ideas desarrolladas en este documento.

¹⁰ La combinación de métodos resultantes dependerá de múltiples factores, pero de manera importante, de la definición que se haga de los objetivos informativos discutidos en la primera sección.

Definición de los objetivos informativos y del marco analítico

A. Formalización de objetivos institucionales

Elaborar un Sistema de Medición del Desarrollo (SMD)¹¹ requiere, como un primer paso, la definición de indicadores que formalicen los objetivos institucionales, así como la exposición de los objetivos informativos que se pretenden atender con dicho sistema. Sin una definición precisa y medible de esos conceptos (indicadores) y de los principios que definen su inclusión, el proceso de implementación del SMD carecería de una guía para la toma de decisiones en el complejo proceso de integrar el nuevo sistema a los procesos existentes.¹²

En general, las entidades de la Banca Pública de Desarrollo (BPD) expresan sus objetivos institucionales en forma de declaraciones aspiracionales y genéricas, sin especificar los indicadores precisos a los que se les dará seguimiento. Así, por ejemplo, pueden encontrarse variaciones de formulaciones tales como: “contribuir al desarrollo de los sectores productivos”, “promover el desarrollo y la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa” o “contribuir a la inclusión social y reducción de la desigualdad”. En otros casos, es posible que parte de los objetivos se definan más claramente en términos de acciones encomendadas o restringidas (haciendo referencia a figuras o instrumentos específicos). Sin embargo, de manera generalizada, los objetivos institucionales no se definen con referencia a indicadores medibles. Aquí reside, entonces, el primer aspecto a tener en cuenta antes de definir los objetivos informativos que perseguirá el SMD: establecer un conjunto de indicadores claros y verificables que representen a los objetivos institucionales, lo que permitirá establecer con precisión la alineación y contribución que se espera de los objetivos informativos.

¹¹ Con fines prácticos, se utilizarán las siglas SMD (Sistema de Medición del Desarrollo) y MD (Medición del Desarrollo). De manera más convencional, se utilizará la sigla MyE para indicar “Monitoreo y Evaluación”.

¹² Existen situaciones en las cuales, al menos de manera inicial, puede no resultar claro cuáles son los mejores indicadores para representar y medir los objetivos institucionales. Sin embargo, lo que debe buscarse es la claridad en los principios que sostienen la utilización de uno u otro indicador (de esta forma, los indicadores podrán eventualmente actualizarse o mejorarse para estar más en línea con los principios a seguir para representar a los objetivos institucionales).

Considérese, por ejemplo, un objetivo institucional formulado como el de “promover el desarrollo y la competitividad de la micro, pequeña, y mediana empresa”. En este caso, se deberían resolver los siguientes aspectos:

1. Contar con indicadores que permitan establecer el tamaño de una empresa (que puede definirse a través de facturación, número de empleados, valor de los activos, etc.). Deben existir estadísticas objetivas con las cuales se pueda dar seguimiento al indicador.
2. Definir el significado concreto del concepto de “promoción” y cómo se verifica de manera objetiva.¹³
3. Estipular las dimensiones que con sus indicadores correspondientes serán la contraparte de los conceptos de “desarrollo” y “competitividad”.
4. Contar con un informe cuantitativo —y cualitativo, cuando corresponda— periódico del estado de situación conforme a los indicadores seleccionados, siendo el caso ideal el establecimiento del posible margen de contribución de la institución.

Resolver estos aspectos es una precondition para poder definir un objetivo informativo que esté efectivamente alineado con el objetivo institucional de “promover el desarrollo y la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa”. Una vez expuestos de manera concreta los objetivos institucionales, estableciendo contrapartes empíricas adecuadamente medibles y verificables, se puede proceder a la discusión del grado de alineamiento que tiene un objetivo informativo con el objetivo institucional.¹⁴

B. Definición de objetivos informativos

Luego de que los objetivos institucionales se traducen en indicadores adecuadamente medibles y verificables, se puede proceder a la formulación de los objetivos informativos del SMD, con atención a la alineación con los objetivos institucionales. Debido a la variabilidad de mandatos, restricciones y demandas que enfrentan las distintas instituciones de la BPD, los objetivos informativos requieren una definición individualizada en cada caso. No obstante, pueden proponerse tres dimensiones para tener en cuenta durante el proceso de definición, a saber:

1. Alineación con los objetivos institucionales.
2. Uso y destinatario.
3. Utilidad analítica y grado de atribución.

1. Alineación con los objetivos institucionales

En la definición de los objetivos informativos resulta central la especificación de cuáles son los objetivos institucionales con los que, directa o indirectamente, se está alineando un objetivo informativo en

¹³ Este caso hipotético (aunque representativo de las declaraciones de objetivos institucionales) sirve como ejemplo para resaltar la importancia de resolver las ambigüedades lingüísticas. En particular, si con “promoción” se está haciendo referencia a una acción o a un resultado.

¹⁴ Cabe notar que es posible formular objetivos informativos sin haber formalizado objetivamente los indicadores que representan a los objetivos institucionales. En ese caso, sin embargo, se limita seriamente la posibilidad de justificar de manera razonablemente objetiva la alineación de los objetivos informativos con los objetivos institucionales. En tanto se busque un uso racional de los recursos, los objetivos institucionales han de tener contrapartes empíricas adecuadas.

particular. Tomando nuevamente el ejemplo anterior (“Promover el desarrollo y la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa”), un objetivo informativo podría ser “Número de microempresas que reciben créditos para inversión de hasta [monto a definir] con fondos de la institución”, suponiendo que el otorgamiento de créditos se considere como una actividad de promoción del desarrollo y que los aspectos de definición y medición en términos de qué constituye una microempresa han sido resueltos. Por su parte, otro objetivo informativo podría ser “Número de microempresas que reciben créditos para inversión de hasta [monto a definir] con fondos de la institución y que no los hubiesen obtenido sin la intervención pública”. Ambos objetivos informativos son válidos y ofrecen utilidad (aunque el segundo es en general de mayor interés), pero requieren enfoques de medición (y actividades asociadas) completamente distintos en lo que hace a su complejidad. Concretamente, en tanto que el primero puede cumplirse con actividades relativamente sencillas de monitoreo, el segundo requiere la implementación de métodos analíticos que permitan argumentar una atribución causal.¹⁵

Cabe resaltar que un objetivo informativo puede lograr distintos niveles de alineación con los objetivos institucionales. En los ejemplos, en particular en el segundo, puede hablarse de un grado elevado de alineación o de una alineación directa. Sin embargo, como se verá en los siguientes ejemplos, es posible (y deseable) definir objetivos informativos que refieran a mediciones sobre la propia institución o aspectos de funcionamiento (por ejemplo, que pueden informar sobre estrategias de asignación de recursos o asignaciones de personal). En estas situaciones, los objetivos informativos han de justificar su alineamiento, pero puede considerarse que se trata de una alineación de segundo orden o indirecta.

2. *Uso y destinatario*¹⁶

Como ya se señaló, los objetivos informativos deben estar alineados con los objetivos institucionales y tener una utilidad claramente definida. Esto se debe a que las actividades emergentes de un SMD son costosas. La claridad en cuanto al uso y el destino que se le dará a la información generada se constituye en un elemento fundamental para definir el valor agregado resultante para la institución. En pos de la eficiencia, en el marco del SMD solo deben emprenderse actividades en tanto generen información que tenga un impacto claro y definido. Resulta inútil generar información que no sirva para modificar la toma de decisiones y no contribuya al cumplimiento de los objetivos y compromisos institucionales.^{17,18}

Una posible caracterización de los objetivos informativos en la dimensión “Usos y destinatario” puede ser la que figura en el cuadro 1, que presenta tres posibles dimensiones.¹⁹

En el cuadro 2 se desarrollan algunos conceptos que eventualmente pueden ser considerados dentro de la caracterización ejemplificada.²⁰ Dentro de cada caracterización, las instituciones deben

¹⁵ Véase la sección 3, donde se incluye una descripción de métodos alternativos.

¹⁶ Se sugiere leer el anexo 1 para complementar esta sección.

¹⁷ Las actividades de reporte y rendición de cuentas ante la sociedad, que vayan más allá del cumplimiento de requerimientos legales o regulatorios, constituyen una razón válida (pero que todavía requiere una adecuada valoración para establecer el tamaño de la inversión que se realizará para producirla).

¹⁸ La decisión de perseguir un objetivo informativo específico debe basarse en apreciaciones realistas que prioricen la relación costo-beneficio atribuible a un indicador particular.

¹⁹ Véase el anexo 1, donde se incluyen más detalles.

²⁰ Cabe notar que los conceptos considerados en los cuadros 1 y 2 son ilustrativos y que la clasificación y conceptualización relevante y adecuada va a definirla cada institución con atención a sus objetivos institucionales y restricciones de implementación.

Cuadro 1. EJEMPLO DE CARACTERIZACIÓN DE OBJETIVOS INFORMATIVOS POR USO Y DESTINATARIO

| Uso y destinatario | | |
|-------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Medición de rendimiento | Asignación de recursos | Reporte y rendición de cuentas |

Fuente: Elaboración propia.

definir las contrapartes empíricas de esos conceptos (que, una vez más, deberán estar alineadas con los objetivos institucionales).

3. Utilidad analítica y grado de atribución

Otra dimensión en la que puede ser útil caracterizar los objetivos informativos (además de hacerlo en términos de su alineación con los objetivos institucionales y su uso o destinatario) tiene que ver con la utilidad analítica y el grado de atribución.

Para entender el sentido de esta posible caracterización hay que tener presente un aspecto importante de un SMD: *debe generar información adecuada para distintos tipos de análisis*. Esto implica que la información debe permitir elaborar distintos tipos de reportes, entre otros, análisis descriptivos, análisis reflexivos (antes-después), análisis estadísticos y econométricos, casos de estudio, análisis no experimentales con atribución causal y análisis experimentales.

La noción de que un SMD pueda utilizarse (y diseñarse desde su concepción) para generar análisis *sin atribución causal*²¹ puede resultar contraintuitiva para quienes insisten en la necesidad de expandir la producción de evaluaciones de impacto²² para informar y mejorar la toma de decisiones. Esta aparente contradicción se resuelve principalmente al notar que un SMD engloba a los procesos de evaluación de impacto y a otros procesos de generación de información. Hay que tener en cuenta que la implementación de un SMD es una inversión que debe realizarse en tanto tenga, como mínimo, un retorno esperado positivo. Diseñar un sistema solo para producir evaluaciones de impacto puede reducir significativamente el retorno de la inversión. No todos los reportes ni todos los procesos decisorios requieren información con atribución causal sustentada en métodos estadísticos convencionalmente aceptados.

Diseñar al SMD para que desde el inicio sea capaz de generar información *secuencialmente escalable* y que, además, pueda contribuir a producir sistemáticamente informes *sin atribución causal* es altamente deseable para maximizar el retorno de la inversión en dicho sistema.

No todas las actividades de la BPD han de estar sujetas a evaluaciones de impacto (indicando causalidad). Es útil diseñar el sistema (y estructurar su implementación) para que genere información de manera progresiva en cuanto a la cobertura y la precisión (llegando eventualmente a las evaluaciones de impacto). De manera básica, el sistema debe generar información de monitoreo sobre variables financieras y socioeconómicas de interés en los beneficiarios finales, que ayuden a la gestión del día a día y a la toma de decisiones, generando indicadores, tendencias, comparadores con otros programas, etc. Este tipo de información y monitoreo ya se encuentra, en parte, implementado por las instituciones,

²¹ La noción de atribución causal se discute en más detalle en las secciones siguientes.

²² Es decir, evaluaciones con métodos que convencionalmente se aceptan como capaces de establecer la presencia de una relación causal con niveles aceptables de credibilidad.

Cuadro 2. EJEMPLO DE CONCEPTOS A TENER EN CUENTA EN LAS CARACTERIZACIONES DE OBJETIVOS INFORMATIVOS POR USO Y DESTINATARIO

| Uso y destinatario | Comentario |
|---------------------------------------|---|
| Medición de rendimiento | <p>Dentro de las múltiples dimensiones en las que se puede evaluar el rendimiento, hay tres que resultan particularmente relevantes por la diferencia de objetivos, ámbitos de acción y costos de operación:</p> <p>Efectividad: La BPD persigue objetivos distintos a los de la banca privada y como consecuencia los resultados e impactos en los que se materializa su accionar son distintos. Los sistemas de seguimiento basados en información contable y financiera diseñados para entidades privadas normalmente no son suficientes para capturar la efectividad de las intervenciones de la banca pública, y se necesita información técnica y económica adicional para poder cuantificarlos.</p> <p>Eficiencia: De manera similar, evaluar la eficiencia de las entidades de la BPD requiere una medición adecuada de las variables asociadas a la medición de costos, no solo porque los costos operativos de alcanzar los objetivos de interés público pueden ser elevados sino porque los costos sociales de los recursos en las actividades llevadas adelante como consecuencia de la intervención pública pueden ser distintos a los costos privados, y esto debe capturarse adecuadamente.</p> <p>Rentabilidad: La sustentabilidad de las operaciones de la BPD es esencial para que se puedan alcanzar los objetivos transformadores. Por ello, es menester llevar adelante una medición adecuada de la rentabilidad que tenga en cuenta las variables sobre las que impacta la BPD. Las medidas de rentabilidad basadas en información contable y financiera sobre las magnitudes privadas inducen una subestimación de los verdaderos beneficios económicos generados por las intervenciones.</p> |
| Asignación de recursos | <p>La asignación de recursos óptima, tanto en lo que refiere a los recursos financieros volcados hacia los clientes como a la organización interna, está afectada por los objetivos institucionales.</p> <p>Debido a la diferencia de objetivos, las estrategias comerciales adoptadas por la banca privada no pueden ser adoptadas por la BPD como la única guía para conducir su estrategia comercial, ni tampoco deben considerarse como un comparador válido.</p> <p>Para poder asignar los recursos de manera alineada con los objetivos institucionales es necesario contar con cuantificaciones y valoraciones de las magnitudes de interés, las cuales no son capturadas en las medidas contables y financieras tradicionales.</p> |
| Reporte y rendición de cuentas | <p>Las instituciones de la BPD cumplen adecuadamente con los requerimientos legales y regulatorios en lo que hace al reporte y la rendición de cuentas. Sin embargo, la sociedad civil demanda de manera creciente informes y rendiciones de cuentas que van más allá de los requerimientos legales, lo que apunta a la necesidad de contar con información sobre los verdaderos beneficios sociales que se están generando. Nuevamente, los sistemas de información contables y financieros no pueden generar información sobre las magnitudes que no están midiendo (por diseño), y para ello se requiere un SMD orientado a los beneficiarios finales.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. EJEMPLO DE CARACTERIZACIÓN DE OBJETIVOS INFORMATIVOS POR UTILIDAD ANALÍTICA Y GRADO DE ATRIBUCIÓN

| Utilidad analítica y grado de atribución |
|--|
| Identificadores |
| Caracterización y análisis pre-intervención; línea de base |
| Seguimiento; grupo de control |
| Informes analíticos, casos de estudio |
| Evaluaciones de impacto |

Fuente: Elaboración propia.

pero puede requerir una actualización para aumentar la compatibilidad y utilidad en el contexto de un proceso de evaluación más sistemático de los resultados observados en los beneficiarios finales.

El cuadro 3 presenta una posible caracterización en base a la utilidad analítica y el grado de atribución, mientras que en el cuadro 4 se realizan algunos comentarios al respecto.

A modo de conclusión, el cuadro 5 presenta una posible representación de los elementos discutidos, de manera de resaltar la idea de que las caracterizaciones se interrelacionan y de que la definición de objetivos informativos es un proceso complejo que requiere el análisis e involucramiento de toda la organización.

Cuadro 4. EJEMPLO DE CONCEPTOS A TENER EN CUENTA EN LA CARACTERIZACIÓN DE OBJETIVOS INFORMATIVOS POR UTILIDAD ANALÍTICA Y GRADO DE ATRIBUCIÓN

| Utilidad analítica | Comentario |
|--|---|
| Identificadores | <p>La implementación costo-eficiente de un proceso sistemático de MD que genere información alineada con los objetivos de la BPD requiere maximizar la utilización de información estadística y administrativa recogida por otras instituciones (tanto públicas como privadas).</p> <p>La captura de información que permita la identificación de beneficiarios (y no beneficiarios) en bases de datos existentes se configura como un elemento esencial de un SMD.</p> <p>La captura de identificadores debe estar acompañada de autorizaciones para el cruce de información^a y estrategias institucionales para la utilización de fuentes administrativas de terceros.</p> |
| Situación pre-intervención (línea de base)/Caracterización de beneficiarios y controles | <p>La información sobre las características financieras y socioeconómicas de los beneficiarios (y del grupo de potenciales beneficiarios) en períodos precedentes a la intervención pública es esencial para poder lograr una adecuada cuantificación de los impactos de las intervenciones; a la vez, puede proveer datos sumamente útiles para evaluar el alcance efectivo en las poblaciones objetivo y también constituirse en insumos para la realización de informes analíticos o casos de estudio.</p> |

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 4. EJEMPLO DE CONCEPTOS A TENER EN CUENTA EN LA CARACTERIZACIÓN DE OBJETIVOS INFORMATIVOS POR UTILIDAD ANALÍTICA Y GRADO DE ATRIBUCIÓN*(continuación)*

| Utilidad analítica | Comentario |
|--|--|
| | En teoría, se trataría de captar información por los canales de contacto con los potenciales clientes (prestando especial atención a la definición de contenidos homogéneos) que luego pueda vincularse con información de otras fuentes administrativas utilizando los identificadores recién indicados. |
| Seguimiento de variables de interés/ grupo de control | La identificación de las variables de interés (financieras y socioeconómicas) es el escalón siguiente en la construcción de indicadores alineados con los objetivos institucionales. A este nivel también sería ideal la captura de información entre beneficiarios y solicitantes de forma directa, de manera de poder establecer relaciones con la información existente en otras bases de datos. Este nivel de información permitiría la generación de casos de estudio e informes analíticos que pueden ser de utilidad, bajo ciertas condiciones, para informar sobre la eficiencia, efectividad, rentabilidad y grado de cumplimiento de los mandatos institucionales. |
| Bases de datos sobre grupos y operaciones específicas (en general, dentro del sistema financiero) Informes analíticos/ Casos de estudio | El sistema de información puede ayudar a analizar información existente desde una visión no financiera (por ejemplo, análisis de descomposición que expliquen determinantes de brechas observadas). Asimismo, pueden realizarse informes con componentes cualitativos, lo que sería altamente útil para analizar intervenciones o demostrar conceptos (casos de estudio). |
| Medición de impacto | Las evaluaciones de impacto pueden ser costosas y demandantes, con mayores riesgos. Si bien debe tenderse a una sistematización que descansa en fuentes de información existentes para minimizar los costos y maximizar la utilidad, debido a su naturaleza, es necesario ser realistas respecto del esfuerzo y la relación costo-beneficio asociados a su implementación. |

Fuente: Elaboración propia.^a La legislación y regulación relevante varía según el país y el sector.**Cuadro 5. MATRIZ DE OBJETIVOS INFORMATIVOS**

| Alineamiento del objetivo informativo con los objetivos institucionales | Uso y destinatario | | |
|---|-------------------------|------------------------|--------------------------------|
| | Medición de rendimiento | Asignación de recursos | Reporte y rendición de cuentas |
| Utilidad analítica y grado de atribución | | | |
| Identificadores | | | |
| Caracterización y análisis pre-intervención; línea de base | | | |
| Seguimiento; grupo de control | | | |
| Informes analíticos, casos de estudio | | | |
| Evaluación de impacto | | | |

Fuente: Elaboración propia.

2

Marcos lógicos de operación y modelos socioeconómico-financieros

Un aspecto importante para formular una estrategia efectiva de medición del desarrollo es la definición de un Marco Lógico de Operación (MLO) y de modelos analíticos que se utilizarán para describir la lógica causal de las intervenciones que realice la institución (programas de crédito, garantías, asistencia técnica, etc.) con miras a captar los principales aspectos socioeconómicos y financieros de los beneficiarios finales sobre los que se espera actuar.

Por otra parte, el MLO y los modelos analíticos también pueden resultar útiles para la formulación y reformulación de los objetivos informativos. Si bien la definición de los objetivos informativos ha sido propuesta como una primera etapa en la definición del Sistema de Medición del Desarrollo (SMD), cabe recordar que todo el proceso se encuentra integrado y sujeto a continua revisión. En este sentido, la formalización del MLO y los modelos analíticos que racionalizan las intervenciones específicas de la Banca Pública de Desarrollo (BPD) pueden constituirse como un elemento de utilidad para el refinamiento y la reformulación de los objetivos informativos (en particular, para lograr una mayor coherencia entre el desarrollo de actividades y la medición de resultados e impactos).

A. Marco lógico de operación

El MLO debe definirse con referencia a las estrategias institucionales que establecen la dirección de las acciones de manera general. Se trata de un documento que sintetiza el contexto de operación de la institución, identificando los desafíos sobre los que busca operar, así como la evidencia respecto de qué tipo de acciones son efectivas para mitigar o solucionar dichos problemas.

Dependiendo de los mandatos institucionales, es posible que sea conveniente definir más de un MLO ajustado a los objetivos. Así, por ejemplo, es posible que resulte conveniente desarrollar MLO diferenciados para apoyo a MIPyME y acceso al financiamiento, operaciones en el sector agropecuario, financiamiento de infraestructura e inclusión social (entre muchas

posibilidades).²³ Lo ideal sería que el MLO se actualice periódicamente con frecuencias determinadas por la velocidad de los cambios económicos, sociales, regulatorios, etc.; de manera tentativa, podría actualizarse cada cuatro o cinco años. Como mínimo, debe incluir:

1. Una descripción exhaustiva del estado de situación en el área de referencia, adecuadamente sustentada por estadísticas y estudios analíticos con componentes empíricos y que identifique con claridad las brechas sobre las que se espera intervenir.
2. Una descripción y discusión de las operaciones para las cuales existe evidencia de efectividad en la moderación de dichas brechas.
3. Una discusión que establezca el tipo de operaciones que carecen de evidencia suficiente para su justificación.

El MLO define un contexto general y sirve de guía para establecer criterios lógicos en base a los cuales se plantean los lineamientos principales que pautarán la definición de los productos particulares. Una vez establecido, la evaluación de los productos y servicios particulares requerirá precisiones más detalladas a través de la formulación analítica de un modelo socioeconómico-financiero, sobre la base del cual se formalizará la lógica vertical y la cadena causal esperada de una intervención particular.

B. Modelos analíticos socioeconómico-financieros

El modelo analítico (análisis socioeconómico y financiero) es una descripción y cuantificación de mayor precisión y claridad que expone la lógica socioeconómica y financiera que justifica una operación particular. Además, sirve para especificar la cadena causal en la que se basará el SMD para generar información. De manera más detallada, el modelo analítico permite (entre otros aspectos):

1. Definir claramente la falla de mercado, bien público o variable objetivo sobre la que se quiere operar.
2. Dimensionar la contribución que se espera de la operación.
3. Identificar, delimitar y cuantificar los agentes relevantes y los beneficiarios de la intervención (que pueden ser familias, empresas, sectores, regiones, etc.).
4. Definir los conceptos sobre los que se espera tener un resultado o impacto e identificar las correspondientes contrapartes empíricas (indicadores) que representan dichos conceptos.
5. Especificar los supuestos y comportamientos esperados subyacentes que sostienen la lógica de la intervención.
6. Exponer tanto la existencia como la falta de evidencia e información en la definición de los parámetros que determinan el comportamiento del modelo.
7. Especificar la lógica vertical (teoría del cambio) de la intervención.
8. Especificar la cadena causal asociada a la lógica vertical de la intervención.

²³ El número y el alcance de los MLO que defina cada institución variarán en función de las áreas en las que se espera operar, así como del grado de diferenciación que tenga lugar en su accionar. A modo de indicación, pueden desarrollarse, entre otros, MLO separados para: i) operaciones agropecuarias; ii) infraestructura (incluidos agua y saneamiento, desarrollo urbano y transporte); iii) sustentabilidad (medioambiente, biodiversidad y cambio climático) y iv) inclusión social (educación, desarrollo infantil, salud, género y diversidad).

9. Verificar la alineación de la intervención con los objetivos informativos.
10. Especificar los procesos de captura de la información para cumplir con los objetivos informativos.

Es importante que el modelo analítico dé cuenta de los distintos aspectos sobre los que se espera tener un efecto. En este sentido, cabe notar que, en general, las intervenciones de la BPD afectarán variables económicas, sociales y financieras. Más aún, el objetivo de la operación será, en general, afectar esas tres dimensiones. Por tanto, el modelo analítico debe dar cuenta de los tres aspectos de manera integrada.

Preparar un modelo analítico que integre los tres elementos (económico, social y financiero) presenta demandas técnicas importantes que pueden llevar a situaciones no deseadas. En primer lugar, una demanda *técnica* muy grande en la rigurosidad del modelo puede generar demoras de implementación y ejecución (una forma de “parálisis por análisis”). Ante la posibilidad de esa demora, es posible que se opte por un modelo muy superficial, rudimentario y basado en supuestos técnicamente débiles y con escaso fundamento. **Ambas situaciones son indeseables y deben evitarse.** En particular, la utilización de modelos de baja relevancia y escasa utilización de información verificable puede llevar a más errores y problemas que una implementación sin formalización (basada en experiencias de mercado, opiniones expertas, etc.).

Ante dichas dificultades, una estrategia podría ser partir del reconocimiento de dichos problemas y definir un plan de fortalecimiento institucional, en el que, de manera gradual, se vayan construyendo modelos analíticos cada vez más rigurosos y representativos de la realidad en la cual se implementarán las operaciones. Esto es particularmente importante cuando se quieran llevar adelante evaluaciones prospectivas, integradas desde el inicio con la ejecución de la operación.

La utilización de modelos de escasa representatividad y sin suficiente justificación empírica y analítica que solo sirva para cumplir nominalmente con dicha etapa representa una mala utilización de los recursos y además puede generar más problemas que la situación sin modelo.

El modelo analítico de los aspectos económicos, sociales y financieros se constituye entonces como un elemento de importancia que permite racionalizar la definición de indicadores para medir la contribución y adicionalidad que esté logrando la institución. El desarrollo de dichos modelos debe ser un proceso continuo y gradual. Naturalmente, el grado de inversión en la construcción de dichos modelos también responderá al retorno esperado. En el caso de intervenciones menores, una secuencia consistente de argumentaciones debidamente fundadas y parametrizadas o una concatenación de modelos de equilibrio parcial pueden proveer marcos analíticos suficientes. Para operaciones de mayor escala, es altamente deseable volcar más tiempo y recursos al desarrollo de modelos que sean adecuadamente representativos de las operaciones en consideración.

1. La teoría del cambio (o lógica vertical) y la lógica causal

Uno de los objetivos primordiales de la formulación analítica del modelo socioeconómico-financiero que racionaliza una intervención particular es la de explicitar la “teoría del cambio” (TDC). La TDC formaliza los supuestos que justifican por qué se esperan resultados específicos. La TDC revela la lógica causal, es decir, la secuencia concatenada que va desde la definición de los insumos hasta la manifestación de los impactos. La clarificación de la lógica causal es esencial para racionalizar una propuesta de evaluación de impacto (y también para racionalizar evaluaciones en general).

El modelo analítico debe incluir al menos cuatro elementos para poder definir una TDC:

- 1. El contexto y la intervención propuesta.
- 2. La secuencia de eventos (cadena causal) mediante la cual se espera progresar desde los insumos y actividades iniciales hasta la consecución de los impactos esperados.
- 3. La caracterización de los resultados y el impacto esperados.
- 4. Las justificaciones teóricas y la evidencia que sustenta la especificación de la cadena causal.

El cuadro 6 presenta de manera esquemática la lógica vertical (asociada a una TDC) que se debe derivar de un modelo analítico, mientras que el cuadro 7 presenta la relación entre la cadena causal y los aspectos desarrollados hasta el momento (así como los que se abordan en la sección siguiente).

Cuadro 6. LÓGICA VERTICAL (RESULTADO DEL MODELO ANALÍTICO)

| INSUMOS → | ACTIVIDADES → | PRODUCTOS → | RESULTADOS → | IMPACTOS |
|--|--|---|---|---|
| Recursos que se movilizan para realizar las actividades | Acciones para transformar los insumos en productos | Productos resultantes de la transformación de insumos | Uso por parte de los beneficiarios | Objetivo final del programa, derivado de los resultados |
| Controlables, asociados directamente a la oferta y completamente atribuibles a la intervención | | | No del todo bajo el control de la ejecución | Fuera del control de la ejecución |
| Resultante de condiciones de oferta | | | Resultante de condiciones de oferta y demanda | |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7. FORMALIZACIÓN DE OBJETIVOS, MLO, MODELO ANALÍTICO Y MYE CON RELACIÓN A LA CADENA CAUSAL

| Formalización de objetivos institucionales, definición de objetivos informativos | | | | |
|--|---------------|-------------|--------------|----------|
| Marco lógico de operación | | | | |
| Modelo analítico | | | | |
| INSUMOS → | ACTIVIDADES → | PRODUCTOS → | RESULTADOS → | IMPACTOS |
| Monitoreo y reporte | | | | |
| | | | Evaluación | |

Fuente: Elaboración propia.

3

Implementación de una estrategia de medición del desarrollo²⁴

Una vez precisados los objetivos institucionales en indicadores verificables y una vez establecidos los objetivos informativos, se puede avanzar en forma simultánea en la definición e implementación de una *estrategia* de medición, el desarrollo del Marco Lógico de Operación (MLO) y la estructuración de los modelos analíticos. El grado de detalle y la especificidad en lo que refiere a la programación e implementación de las actividades de medición del desarrollo se irá refinando sobre la marcha, ya que todos los procesos mencionados requieren de esfuerzos graduales y continuos, que deben ir generando capacidades y conocimientos institucionales y, a su vez, retroalimentando y ajustando las definiciones de los objetivos informativos, los MLO y los modelos analíticos.

Cabe recordar que la meta principal de un Sistema de Medición del Desarrollo (SMD) no es implementar *solamente* evaluaciones de impacto (con atribución causal) para todas las operaciones o actividades de la institución, sino generar información y procesos de análisis costo-eficientes que produzcan evaluaciones (mediciones) de utilidad para la toma de decisiones,²⁵ con el objetivo último de maximizar el impacto transformador encomendado a la institución. Es decir, solo una fracción de los productos generados por el SMD serán evaluaciones de impacto, mientras que el resto, evaluaciones y mediciones con diferentes grados de atribución causal. Con esto se espera lograr soluciones más costo-eficientes que generen información útil para la toma de decisiones, y por tanto, es recomendable avanzar en la definición y programación de actividades de medición tan pronto como sea posible y tan gradualmente como sea necesario.

²⁴ En el anexo 2 se presenta una guía general de evaluaciones de impacto. Los pasos descritos son aplicables a todas las evaluaciones discutidas en esta sección (con o sin atribución causal).

²⁵ También están los objetivos de reporte, comunicación y medición de rendimiento.

A continuación, se abordan brevemente distintos tipos de evaluaciones que sería aconsejable acomodar en el SMD; luego se presentan algunos principios para ayudar a encaminar los esfuerzos necesarios para la implementación de un sistema de monitoreo y medición.

A. Tipos de informes y evaluaciones

El objetivo de un SMD es generar datos y análisis respecto de los beneficiarios finales que puedan abonar a la toma de decisiones, de manera de maximizar el efecto transformador encomendado a la institución. En teoría, esto incluye evaluaciones de impacto sistemáticas implementadas de manera costo-eficiente. Sin embargo, es importante resaltar que las evaluaciones de impacto no son el único mecanismo que puede generar información útil para la toma de decisiones y que otro tipo de evaluaciones pueden ser deseables en su lugar. A continuación, se detallan cinco tipos de análisis y evaluaciones que pueden derivarse de un SMD orientado a los beneficiarios finales, a saber:

1. Información de monitoreo y análisis descriptivos
2. Análisis reflexivos
3. Métodos cualitativos y casos de estudio
4. Estudios analíticos y cuantitativos
5. Evaluaciones de impacto

1. Información de monitoreo y análisis descriptivos

Un primer nivel de información que debe generar el SMD se refiere al monitoreo. Las actividades de monitoreo corresponden a actividades básicas de generación de información que permiten trazar en tiempo y forma la implementación y administración de un programa. Este tipo de información es esencial para verificar que los insumos y las acciones de la cadena causal se estén verificando de la manera prevista. Normalmente, las instituciones financieras ya tienen implementados sistemas de monitoreo. Sin embargo, los sistemas tienen en general tres características que, si bien son útiles, no están del todo alineadas con la noción de un SMD orientado a los beneficiarios finales. En primer lugar, los sistemas suelen estar orientados a la generación de información financiera, sin contemplar información socioeconómica. En segundo lugar, la información recolectada está orientada, de manera directa o indirecta por la estructura de comparación, a la meta de generación de beneficios contables (beneficios apropiables). Por último, la información recolectada está también en parte estipulada por requisitos regulatorios.

Si bien los procedimientos de monitoreo comúnmente existentes tienen una clara razón de ser, es necesario que sean ampliados para acomodar la generación de información necesaria que permita medir los cambios en las variables socioeconómicas y financieras de los beneficiarios finales, y no solo de la situación financiera de la entidad.

Por lo tanto, la implementación de un SMD orientado a los beneficiarios finales requiere que las actividades de monitoreo incluyan la generación sistemática de información respecto de variables socioeconómicas y financieras de los beneficiarios finales. Esta información pasa a constituir un insumo fundamental para toda la cadena subsecuente del proceso de evaluación, empezando por la generación de análisis descriptivos.

2. Análisis reflexivos (“antes y después”)

El elemento distintivo de una evaluación de impacto es el contraste de un conjunto de información con otro comparable, cuya generación se atribuye a un proceso contra fáctico. Gran parte del esfuerzo en una evaluación de impacto consiste en cumplir con aspectos estadísticos, lo que permite establecer que la información atribuida al contrafactual es efectivamente una representación plausible de la situación sin intervención. En este contexto, la comparación entre las situaciones pre y post intervención en general no se considera como una aproximación adecuada para determinar el impacto. Sin embargo, hay casos en los que dicha comparación del antes y después puede considerarse válida para determinados impactos. Este puede ser el caso de ciertas infraestructuras en las que, en el corto plazo, resulta más que adecuado suponer que la situación anterior a la intervención (por ejemplo, antes de la habilitación de nuevos caminos) puede tomarse como una descripción válida de la situación sin programa. Por otro lado, en el caso de una institución financiera es posible que la provisión de crédito y servicios de asistencia técnica en zonas remotas, o particularmente aisladas, la realice únicamente una entidad financiada públicamente. En el caso del camino, la reducción del tiempo de transporte inmediatamente después de su construcción, controlando por otra serie de factores, puede considerarse como atribuible a la intervención, de la misma manera que puede serlo el incremento de las capacidades técnicas y de compra inmediatamente después de la intervención financiera en la zona remota.²⁶

3. Métodos cualitativos y casos de estudio

A medida que se dilata el tiempo o se avanza en la cadena causal, la justificación de atribución se hace más compleja y la comparación del antes y después pierde atractivo como instrumento para argumentar una relación (en cierto grado causal) entre el accionar de la institución y la situación observada en el grupo de interés. Cuando no es todavía deseable avanzar en evaluaciones de impacto²⁷ (o no es práctico o factible), existen alternativas que pueden ser informativas (aunque menos rigurosas en cuanto a la atribución). Algunos de estos métodos son: i) análisis de contribución causal; ii) encuestas de beneficiarios; iii) grupos de discusión (*focus groups*); iv) casos de estudio, y v) métodos de casos de éxito/fracaso.²⁸ Estos métodos pueden ser procesos alternativos para generar información que abone a la formulación o mejora de productos y estrategias, como así también un valor agregado significativo para la comunicación y la rendición de cuentas.

- **Análisis de contribución causal (ACC):** Este método puede ser particularmente útil cuando las intervenciones son no experimentales; tal es el caso de las instituciones en la BPD, cuyo modelo analítico bien definido provee una lógica causal (teoría de cambio). El ACC construye un análisis descriptivo riguroso de la cadena causal sobre un aspecto específico en el que se procure

²⁶ La validez de esta “atribución” lógicamente se diluye conforme pasa el tiempo, se avanza en la cadena causal o se presentan eventos concomitantes relevantes según la teoría del cambio subyacente.

²⁷ Por “evaluación de impacto” se entienden aquellas evaluaciones en las que la construcción del contrafactual sigue metodologías convencionalmente consideradas aceptables para argumentar causalidad (véase el punto 5 de esta sección).

²⁸ Existen otros métodos cualitativos que pueden ser de utilidad para la BPD respecto a la contribución de sus objetivos informativos. Los que se detallan son solo ejemplos.

argumentar un grado de atribución. Establecida una narrativa sólida, se procede a buscar evidencia que sustente o contradiga los distintos componentes.²⁹

- **Encuestas de beneficiarios, grupos de discusión y casos de estudio:** Las encuestas de beneficiarios pueden resultar costosas y es importante entender sus alcances y limitaciones. Es clave que el modelo analítico subyacente se encuentre bien definido, ya que las evaluaciones buscan justamente delinear la evolución de la generación y distribución de beneficios (y costos). Los grupos de discusión (*focus groups*) son un método establecido que es particularmente útil cuando se requiere un análisis de aspectos complejos; se trata de una técnica que permite recolectar información cualitativa significativa de distintos actores en los programas (beneficiarios, proveedores, gerentes, responsables de la política, etc.). La información cualitativa obtenida de los grupos de discusión suele combinarse con datos cuantitativos, en particular en el desarrollo de casos de estudio. Los casos de estudio permiten análisis rigurosos, que pueden destinarse a cumplir distintas metas útiles para los objetivos informativos: i) exploración y análisis que permiten abonar a la toma de decisiones; ii) análisis de la naturaleza de los impactos, y iii) evidencia para ilustrar la rendición de cuentas, la transparencia y la comunicación.
- **Métodos de casos de éxito/fracaso.** Se trata de una variante de los casos de estudio que consiste en seleccionar casos particularmente exitosos o fallidos y, mediante un análisis detallado, derivar una mejor comprensión de los factores que tienen más relevancia en la determinación de resultados. Críticamente se diferencia de otros métodos de evaluación en que no apunta al rendimiento promedio, sino al establecimiento de conexiones causales de importancia en la definición del grado de alcance de los objetivos (convirtiéndolo en un método útil para la generación de información destinada a la toma de decisiones respecto de la formulación de estrategias y productos).

4. Estudios analíticos y cuantitativos

En un punto anterior a la aplicación de métodos experimentales y no experimentales de evaluación de impacto, es posible utilizar distintos métodos analíticos para desentrañar información útil que abone a la toma de decisiones. Este tipo de enfoques requiere claridad respecto del modelo analítico subyacente y los resultados están sujetos a la verificación de ciertos supuestos; aun así, puede servir para generar información útil para los objetivos informativos.

Dentro de este tipo de métodos se encuentran el análisis de regresión, que puede incluir distintas variantes (MCO, logit, probit, tobit, modelos VAR, descomposiciones, etc.) y los modelos computacionales. En estos casos, bajo ciertos supuestos (criterios de identificación), es posible realizar inferencias útiles con datos generados en condiciones no experimentales. Este tipo de análisis puede servir para elaborar informes descriptivos detallados y capturar correlaciones útiles para la formulación de estrategias. Los modelos logit y probit (por ejemplo, en modelos de *scoring*), los MCO y las variables instrumentales pueden resultar particularmente útiles.³⁰

Este tipo de análisis puede desempeñar un papel clave en la extracción de información de bases de datos existentes, sobre todo en aquellas donde se ha recolectado un perfil relativamente detallado

²⁹ Véase Mayne (2001), donde figura una primera aproximación a este método.

³⁰ Se consideran aquí aplicaciones de variables instrumentales que no fueron diseñadas para implementarse en el programa, por ejemplo, la promoción diferencial (lo que llevaría el método hacia los métodos no experimentales).

de los clientes de la institución. Asimismo, puede dar lugar a análisis significativos si la información existente en la institución puede complementarse con otras fuentes que detallen información a nivel individual. Por otra parte, puede constituirse en un elemento importante en la construcción de capacidad institucional y la implementación más fluida de los procesos sistematizados de evaluación de impacto.

5. Evaluaciones de impacto: Métodos no experimentales y experimentales

Los métodos de evaluación de impacto se diferencian de los métodos antes enumerados en que los procedimientos para definir la situación contrafactual se asumen, por regla general, como suficientemente rigurosos, lo que conlleva que las correlaciones observadas se acepten como indicativas y representativas de relaciones causales. El concepto central para la definición de un contrafactual válido es que dicho grupo debe tener, desde un punto de vista estadístico,³¹ las mismas características que el grupo bajo “tratamiento” (a excepción, naturalmente, de la participación o no en el tratamiento). Si no es posible sostener la validez del grupo de control, no podrá en consecuencia sostenerse que las mediciones obtenidas sean estimaciones válidas de impacto.

Antes de pasar a la identificación de los métodos más usuales, conviene aquí establecer una línea divisoria respecto de los criterios y requerimientos exigidos para que un proceso de medición se considere una evaluación “de impacto” en el sentido convencional (es decir, aceptable como indicativa de una asociación causal) en comparación con otros métodos de evaluación, tales como los que se indicaron anteriormente.

Como ya se señaló, un SMD orientado a los beneficiarios finales tiene por objeto generar información y análisis (evaluaciones) útiles para la medición de rendimiento, asignación de recursos y rendiciones de cuenta, de manera tal de contribuir al cumplimiento de los objetivos transformadores de la BPD. La composición específica del tipo de evaluaciones (incluidas las de impacto) que seleccione una institución atenderá a los objetivos informativos que defina en conjunción con las restricciones a las que se enfrenta, y no existe un argumento a priori que defina una composición como superior a otra. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la rigurosidad que ofrece cada método, tanto en la precisión de la medición como en el grado de certeza con el que se puede argumentar una conexión causal.

Por ejemplo, en el punto 2 se indicó que un análisis reflexivo (“antes y después”) puede, en ciertas condiciones bastante controladas, ser un análisis válido para generar información. Sin embargo, cabe notar que ese tipo de comparación suele no cumplir con las demandas requeridas para definir un grupo de control estadísticamente válido y, a partir de ello, poder considerar a la evaluación como de impacto (en el sentido convencionalmente aceptado). Además del caso reflexivo, en general debe tenerse en cuenta que dos grupos aparentemente similares pueden diferir en variables “inobservables”³² que afectan de manera diferencial a dos grupos. Un ejemplo clásico suele darse cuando se

³¹ Esto significa que las diferencias entre los grupos (tratamiento y control) no sean estadísticamente significativas respecto de los niveles convencionalmente aceptados. Por ejemplo, los grupos no deben diferir de manera estadísticamente significativa en características tales como participación en el mercado laboral, niveles de educación, sector de operación, acceso a garantías (solo por enumerar algunas instancias de variables que pueden ser relevantes desde el punto de vista de las intervenciones de crédito).

³² Una variable “inobservable” es aquella para la cual no se tiene información en el conjunto de datos bajo análisis.

quiere comparar un grupo que accedió al tratamiento (por ejemplo, en el caso de la BPD, crédito, asistencia técnica, garantías, etc.) y uno aparentemente comparable que no lo recibió y cuyo acceso estuvo determinado por decisiones dentro de cada grupo. Siguiendo el ejemplo, una institución financiera podría comparar entre clientes que optaron por solicitar un crédito y aquellos que no lo solicitaron. En principio, los grupos pueden parecer similares, pero la comparación debe tener en cuenta que existe una variable que determinó que unos solicitaran el crédito y otros no.³³

Teniendo en cuenta, entonces, que una evaluación de impacto requiere una definición muy rigurosa y estricta del escenario contrafactual, a continuación se enumeran (y comentan) los métodos más usuales:³⁴

- **Asignación aleatoria:** Este método consiste en asignar la participación en un grupo, ya sea de tratamiento o de control, de manera aleatoria. Este tipo de asignación tiene dos ventajas importantes. En primer lugar, cuando el número de participantes es lo suficientemente grande, la asignación aleatoria de participación a uno u otro grupo hace que las características observables de los grupos muy probablemente estén “balanceadas”³⁵ —esta hipótesis puede testearse—, lo que permite la presunción razonable de que las características no observables también lo están.³⁶ En segundo lugar, la implementación del tratamiento, a nivel grupal, no estará determinada por variables no observadas.³⁷ Cuando es posible implementarla adecuadamente, la asignación aleatoria ofrece estimaciones de alta confiabilidad teórica sobre la conexión causal, en particular en lo que hace a una medición insesgada.³⁸ Sin embargo, deben tenerse presentes las limitaciones a la inferencia a partir de dichos resultados como también las dificultades para su aplicación adecuada.

Respecto del primer punto (limitaciones a la inferencia), hay que considerar tanto la validez interna como la externa. El concepto de validez interna se refiere a que el impacto estimado esté libre de la influencia de otros factores que puedan influir el resultado de interés. En intervenciones donde la asignación aleatoria ha sido bien implementada y los tamaños muestrales son adecuados, puede asumirse que los impactos estimados son mediciones insesgadas del verdadero efecto causal. Sin embargo, es preciso ser cuidadoso en cuanto a afirmar que el resultado medido “es”

³³ Esto es lo que se conoce como sesgo de selección y es un problema serio que debe tenerse en cuenta en la definición de un contrafactual válido.

³⁴ Existe otra distinción importante respecto al estimador obtenido y es aquella dada por la forma diferencial en la que puede considerarse el tratamiento, llevando a estimaciones sobre “la intención de tratar” o de “tratamiento en los tratados”.

³⁵ Esto significa que las distribuciones de las características sean estadísticamente iguales. Un elemento adicional a considerar es si alguna de las características está fuertemente correlacionada con la variable de resultado de interés, ya que pequeños desbalances se pueden trasladar a diferencias significativas en los resultados (en muestras relativamente pequeñas, puede que los desbalances no sean significativos a niveles convencionales).

³⁶ Por definición, las características no observables no pueden contrastarse estadísticamente.

³⁷ Si bien el supuesto de que la aplicación del tratamiento es ortogonal a características no observables, es distinto el supuesto de que la adopción no lo es, ya que se avanza en la cadena causal. De igual manera, los desbalances relativamente pequeños, que pueden no ser significativos para un tamaño muestral dado, puede que estén afectando los resultados si existe una fuerte correlación entre los resultados y dichas variables.

³⁸ Contrario a lo que puede indicarse en ciertas referencias, un programa de asignación aleatoria bien implementado no garantiza que los resultados obtenidos representen “el verdadero efecto del programa”. Deaton y Cartwright (2018) presentan una discusión exhaustiva sobre este punto.

efectivamente el verdadero efecto del programa.³⁹ Luego está el aspecto de la validez externa, que tiene que ver con la posibilidad de generalizar el resultado a toda la población elegible. En este sentido, caben dos consideraciones. En primer lugar, el requisito fundamental para poder argumentar que dicha extrapolación es posible es que la aleatorización haya sido implementada sobre una muestra representativa de la población sobre la cual se quiere realizar la extrapolación.⁴⁰ En general, si se logra mostrar esa representatividad, puede argumentarse que los resultados son extrapolables a otras muestras de dicha población en tanto se repliquen las condiciones. Sin embargo, en la práctica, la replicación (en particular, a escalas mayores) debe implementarse con cautela, ya que la experiencia muestra que, en la práctica, los resultados de la implementación a escala no siempre replican los resultados de la aleatorización. En muchos casos, los problemas derivan de diferencias de implementación y de contexto: el programa no se implementa bajo las condiciones estrictas aplicadas durante la aleatorización o las condiciones en las que se aplica pueden a su vez presentar diferencias significativas. Es por ello que, desde un punto de vista práctico, no solo es necesario observar si la población sobre la que se aplica la aleatorización es representativa de una población mayor, sino también considerar si la implementación puede escalarse manteniendo las mismas condiciones y el mismo contexto.

Cuando las condiciones permiten una adecuada implementación, los métodos de asignación aleatoria producen estimaciones insesgadas que brindan una alta confiabilidad respecto de la atribución y la replicabilidad a poblaciones representativas. Sin embargo, la aplicación de estos métodos no siempre encaja con las estrategias comerciales y de riesgos de las instituciones comerciales que vayan a implementarlas. La existencia de una demanda excedente con relación al tamaño de la intervención es algo que normalmente puede verificarse. Sin embargo, el establecimiento de una asignación aleatoria en general se enfrenta con una resistencia de implementación, dado que ese tipo de mecanismos resulta difícil de implementar en el contexto de estrategias comerciales generalmente competitivas; en particular, cuando la distribución se realiza utilizando los canales comerciales de instituciones financieras de primer piso. Por otra parte, este tipo de asignaciones también resulta de difícil implementación en contextos donde existe una política expresa de no discriminación.⁴¹

- **Regresión discontinua:**⁴² Como ya se indicó, la aplicación de asignaciones aleatorias puede presentar cierto grado de resistencia en el contexto de la provisión de servicios y productos financieros, por la dificultad que puede presentarse al acomodar su aplicación dentro de las estrategias comerciales y de riesgo de las instituciones.⁴³ Una alternativa que puede resultar mucho más

³⁹ Véase Deaton y Cartwright (2018).

⁴⁰ Una selección aleatoria de la población elegible (sobre la que luego se realizaría la aleatorización entre tratamientos y controles) puede constituir un punto de partida sólido para establecer la validez externa.

⁴¹ La denegación de un servicio o producto financiero cuando se está cumpliendo con las condiciones de elegibilidad y existe disponibilidad de recursos es lo que puede dar lugar a un reclamo por discriminación. Si bien es posible ofrecer un encuadramiento adecuado para implementar la aleatorización, ello puede derivar en una complejidad y costos incrementales que desalientan la implementación de dicha metodología.

⁴² Véase Lee y Lemieux (2010), donde se incluye una discusión sobre el método de regresión discontinua en contextos económicos.

⁴³ La implementación práctica, aún luego de acomodar estas restricciones, impone restricciones de logística y de costos que pueden hacer que una estrategia de asignación aleatoria sea poco atractiva.

factible en el contexto financiero es la utilización de métodos de regresión discontinua. Un diseño de regresión discontinua explota la existencia de una regla de asignación que establece un valor a partir del cual se pierde (o gana) elegibilidad para acceder a un determinado instrumento (o programa, servicio, etc.), pero en el cual se puede argumentar —y contrastar estadísticamente— que las unidades que se ubican en el entorno del valor de corte son lo suficientemente parecidas como para considerar a aquellas que quedan fuera del “tratamiento” como un grupo de control adecuado de las que sí lo reciben (de hecho, en tanto los individuos no actúen estratégicamente respecto de la regla de decisión, la distinción entre tratamiento y control es equivalente a la lograda con una asignación aleatoria). La condición más relevante para poder aplicar este método es que la relación entre el índice que da la elegibilidad y el resultado de interés sea continua y adecuadamente especificada dentro del intervalo de análisis en la situación antes de la intervención. En el caso ideal, el corte debe estar bien definido, pero se puede dar cuenta de casos no tan estrictos.

Una vez más, cuando se verifican las condiciones para la aplicación de este método, el análisis **en el entorno cercano** del corte determinado por la regla de asignación puede proceder como si se dieran las condiciones de una asignación aleatoria. En particular, en dicho entorno, la medición obtenida es insesgada y puede considerarse que captura adecuadamente una relación causal. En este método, es importante prestar especial atención a tres elementos: i) el tamaño de la muestra; ii) la distancia entre los extremos y el punto de corte y, iii) el balance en las características observables. Es necesario que el tamaño de la muestra y el balance de las características brinden un alto grado de confiabilidad de que, efectivamente, se está trabajando sobre una muestra en la cual las características están balanceadas y no existen discrepancias significativas entre los grupos de tratamiento y control. Cabe recordar que si hay características que están particularmente correlacionadas con la variable resultado de interés, es posible que pequeños desbalances queden oscurecidos por tamaños de muestra relativamente pequeños, lo que podría tener una influencia significativa en las diferencias observadas después del tratamiento (hecho que potencialmente es más severo, justamente, por la relación entre el índice que determina la elegibilidad y la variable de resultado).

Como se señaló, el método produce una estimación insesgada en el entorno del punto de corte. A su vez, por diseño, la confiabilidad de la estimación —en particular, en lo relativo al sesgo— va perdiendo validez hacia los extremos del entorno considerado para el análisis. De hecho, el método no resulta válido cuando existe un efecto heterogéneo a lo largo de la regla de decisión. De manera complementaria, el método también queda invalidado cuando se especifica dicha regla de manera errónea. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, el método de regresión discontinua ofrece una ventaja respecto de los métodos de asignación aleatoria, sobre todo en el contexto de aplicaciones financieras, ya que permite explotar reglas de asignación existentes y no requiere modificaciones a estrategias comerciales, de riesgo (u otras), ni tampoco genera reticencias en su aplicación por temor a posibles reclamos por trato discriminatorio.

- **Diferencias en diferencias (DD):** Se trata de un método que puede ofrecer más posibilidades de aplicación en el contexto de operaciones de crédito. Necesita la captura de información en más puntos en el tiempo y su validez descansa en el cumplimiento de condiciones no verificables. Esto hace que el grado de confiabilidad que se le puede atribuir a los resultados esté por debajo de los métodos anteriores.

El método de DD busca determinar el impacto de una intervención estableciendo un procedimiento para dar cuenta del efecto en la variable de resultado de factores constantes y de factores variables en el tiempo. A tal fin, computa una “doble diferencia” (de ahí su nombre) que busca controlar por dichos factores. Para ilustrar con más claridad la lógica del método, supónganse dos tipos de grupos de control considerados inválidos. En primer lugar, considérese una comparación reflexiva (“antes y después”). La crítica más clara a dicho procedimiento es que existen factores que pueden haber variado en el tiempo y que no pueden separarse de la variable que se considera como de intervención. En segundo lugar, considérese la comparación de un grupo que recibe tratamiento con otro que no lo recibe. En este caso, el problema de la comparación es que existen factores que podrían estar afectando a un grupo y no a otro (y, en general, será lo que determine la separación entre grupos). Es decir, que una comparación antes y después puede dar cuenta de factores constantes, pero no de factores que hayan variado en el tiempo. ¿Existe alguna forma de resolver el efecto de factores que han variado en el tiempo? Una forma de responder afirmativamente a esta pregunta es postular la existencia de un grupo (de control) para el cual se postule que la variable de resultado se ve afectada por factores variables de manera comparable (en dirección e intensidad) a la que se observaría en el grupo de tratamiento en ausencia del tratamiento. De este modo, en tanto se acepte esa premisa para el período de tratamiento,⁴⁴ resultará posible aplicar el método de DD.

Entonces, bajo dicha premisa, el método de DD consiste en aplicar los siguientes pasos. En primer lugar, definir un grupo de control para el cual se postula que la variable de resultado se ve afectada, por factores variables, en la misma dirección e intensidad que la que se observaría en la variable de resultado en el grupo de tratamiento, en ausencia de tratamiento y durante el período de tratamiento.⁴⁵ En segundo lugar, se computan las diferencias en la variable de resultado en cada grupo pos y pre tratamiento. En tercer lugar, se computa la diferencia entre las diferencias obtenidas en el paso anterior. De esta manera, se obtiene una estimación del efecto del tratamiento en el grupo de control en tanto se acepte como válida la hipótesis del primer paso.

Como puede observarse, el procedimiento descansa fuertemente en la suposición que la variable de resultado se ve afectada, por factores que varían en el tiempo, en una forma comparable tanto en el grupo de tratamiento como en el de control, y que dicha equivalencia se mantiene durante el período que media desde la implementación del tratamiento hasta la medición de los impactos. La pregunta que surge, entonces, es cómo se contrasta la hipótesis. La respuesta es que no es posible contrastar *exactamente* dicha hipótesis, porque no es posible observar la evolución contrafactual en el grupo de tratamiento durante el tratamiento. Ante esto, solo queda argumentar que dicho comportamiento es *plausible* en base a la verificación del comportamiento en los períodos *previos* a la implementación del tratamiento.

⁴⁴ La premisa fundamental, pero no observable, corresponde a la evolución durante el período de tratamiento. Sin embargo, la argumentación se realiza a partir de las observaciones realizadas en el período previo al tratamiento.

⁴⁵ Una vez más, no hay que confundir la premisa de comportamiento durante el período de tratamiento con el procedimiento usual para sostener dicha premisa, que involucra comparar las tendencias en la variable de resultado en ambos grupos durante períodos *anteriores* al tratamiento.

Por lo tanto, entonces, para implementar este método se requieren mediciones antes de la intervención (al menos dos)⁴⁶ a fin de argumentar la equivalencia de tendencias y luego (una) pos tratamiento para computar las diferencias. Toda la información que se pueda presentar para sostener la premisa de que las tendencias se comportan de manera similar en ambos grupos en ausencia de la intervención refuerza la credibilidad de las estimaciones;⁴⁷ no obstante, permanece el aspecto central de que, en ausencia del tratamiento, la tendencia en el grupo de tratamiento no es observada. Sin embargo, a pesar de esta limitación, el método de DD se presenta como una alternativa que ofrece un amplio abanico de oportunidades de aplicación en operaciones de la BPD, muchas veces con costos acotados.

- **Emparejamiento (*matching*):** Cuando los métodos anteriores no pueden aplicarse, todavía puede recurrirse a otros métodos que, en general, son menos robustos y menos confiables en cuanto a la conexión causal y a la medición (sesgo). Uno de esos métodos es el de emparejamiento y, en particular, generalmente implementado en la forma de emparejamiento de las probabilidades de participación (*propensity score matching* o PSM, por sus siglas en inglés). Este método puede aplicarse aun cuando no existe claridad respecto de las reglas de asignación.

Conceptualmente, el método de emparejamiento busca construir un grupo de control intentando encontrar observaciones que compartan las características observables de las unidades que reciben un tratamiento. Por ejemplo, pueden buscarse empresas equivalentes en función de tamaño, sector de operación, ubicación geográfica, nivel de facturación, etc. u observaciones equivalentes a nivel de personas siguiendo características tales como sexo, edad, ocupación, años de educación, años de experiencia laboral, lugar de residencia, niveles de ingreso, etc. Intuitivamente, lo que se busca es encontrar observaciones que sean comparables por poseer características observables equivalentes (excepto la presencia del tratamiento). En la práctica, el emparejamiento “característica a característica” puede resultar extremadamente demandante en lo que refiere al tamaño de la muestra cuando se trata de equiparar usando más que unas pocas características. Por esa razón, es común que se recurra al PSM.

El método PSM también busca definir un grupo de control artificial, pero en lugar de emparejar característica con característica, se procede a calcular una probabilidad de participación utilizando características observables (por ejemplo, para determinar probabilidad de crédito, tamaño de la empresa, sector de operación, antigüedad, disponibilidad de activos en garantía, historia crediticia, riesgo en el sistema, facturación, medidas de ganancias y liquidez). Una vez obtenida dicha probabilidad, el emparejamiento se realiza sobre los valores más próximos. Esta estrategia permite utilizar mayor cantidad de variables para determinar el grupo sintético sin tener que recurrir a muestras de tamaño generalmente no disponibles. De esta manera, estableciendo un grupo de control artificial en el que las unidades tengan probabilidades de participación similares a las del grupo de tratamiento, se trata de replicar la presencia de una asignación aleatoria.

⁴⁶ Para aplicar el método se requieren mediciones en al menos tres puntos en el tiempo: una anterior al punto de línea de base, otra para la línea de base y una tercera al momento que se determine como relevante para medir los efectos.

⁴⁷ Se puede implementar una prueba de placebo o de métodos de emparejamiento (véase el siguiente método).

Este método permite, entonces, comparar las diferencias entre los resultados observados en cada grupo a fin de obtener una estimación del impacto del tratamiento.

La aplicación del método PSM requiere la implementación de una serie de procedimientos estadísticos cuya discusión escapa al alcance de este documento;⁴⁸ sin embargo, cabe señalar las siguientes consideraciones: i) se trata de un método menos robusto que los anteriores; ii) el emparejamiento se realiza sobre variables observables y el supuesto que se hace sobre el comportamiento de los inobservables es más fuerte que en otros métodos, ya que se supone que el emparejamiento en probabilidades se está efectuando sobre las variables correctas; iii) el emparejamiento debe efectuarse sobre las características observadas con anterioridad al tratamiento (línea de base); iv) es imposible testear que no existen diferencias sistemáticas en variables no observadas, como en otros métodos, por lo que la confiabilidad de los resultados descansa en gran parte en el grado de aceptación de la idea de que la utilización de información observable también ha resultado en la equiparación de no observables y, v) este método en general sirve para complementar otros, tales como el DD.

B. La hoja de ruta hacia un SMD orientado a los beneficiarios finales

En el punto anterior se presentaron cuatro tipos de informes y evaluaciones que se pueden generar dentro del contexto de un SMD. Su implementación puede estructurarse secuencialmente de manera que en forma gradual e integrada se vaya construyendo la capacidad institucional y, con ella, generando información cada vez más útil y precisa para la toma de decisiones, con miras a contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales de desarrollo.

La estructuración de manera integrada y gradual de dichos informes puede interpretarse como una hoja de ruta para dirigir los esfuerzos que permiten implementar un SMD orientado a los beneficiarios finales. La implementación específica y la exhaustividad en la generación de información son aspectos que deben definirse a nivel de cada institución, atendiendo a los objetivos informativos que se quieran alcanzar y a las restricciones que se enfrenten. No obstante, una secuencia de implementación, que presume ya avanzados los aspectos de definición de los objetivos informativos y los marcos lógicos de operación, así como también ciertos aspectos de los modelos analíticos, es la siguiente:

Etapa 1: Captura de información básica para monitoreo y análisis descriptivos

La primera etapa consiste en implementar (o comenzar a implementar) los mecanismos de información que permitirán revelar aspectos mínimos tales como:

- Características socioeconómicas y financieras de los beneficiarios finales de la BPD. La información recabada dependerá de los objetivos informativos derivados de los objetivos institucionales.
- Información sobre las condiciones financieras y no financieras asociadas a los productos y servicios financieros de interés. Las condiciones financieras en general ya están cubiertas, no tanto así

⁴⁸ Para una discusión en el contexto general de estimación de los efectos tratamiento, véase Wooldridge (2010), págs. 903–937. Para una discusión más orientada hacia la implementación práctica, véase Caliendo y Kopeinig (2008).

las no financieras (o al menos no en el detalle requerido para avanzar en un análisis más profundo en las etapas siguientes).

- Información relevante sobre los procesos de selección de beneficiarios y de distribución de los productos.

Esta etapa busca responder preguntas básicas respecto del direccionamiento de los fondos, pero desde el punto de vista de los objetivos institucionales y no solo del reporte de aspectos financieros.

Un aspecto a considerar en esta etapa —y de manera similar en otras posteriores— es cómo establecer el equilibrio entre las demandas comerciales, particularmente cuando se trabaja con otros intermediarios para la distribución de fondos, y las nuevas demandas informativas. En este sentido, es importante gestionar procedimientos que permitan capturar información sobre los beneficiarios a partir del cruce de información con otras fuentes, implementando convenios institucionales y obteniendo autorizaciones por parte de los usuarios finales cuando sea necesario.

La información generada en esta etapa no solo servirá para describir aspectos socioeconómicos y financieros y procedimientos de asignación y distribución, sino que se trata del momento propicio para generar información de línea de base, tanto de beneficiarios como de potenciales controles, que podrá luego utilizarse en informes analíticos más avanzados.

En esta etapa, se puede incluir, si fuera de interés, un primer nivel de análisis reflexivo (“antes y después”). Este tipo de análisis ya es bastante frecuente y contiene información básica de tipo financiero, pero en este caso se ampliaría para cubrir variables socioeconómicas.

Etapas 2: Casos de estudio, métodos cualitativos, estudios analíticos y cuantitativos

En una segunda fase, dependiendo de los objetivos informativos y las restricciones, puede avanzarse en la implementación, preferentemente sistemática, de evaluaciones cualitativas y cuantitativas. Asimismo, se pueden implementar evaluaciones e informes derivados de casos de estudio así como de la explotación de datos existentes que puedan generar información útil.

De manera general, esta etapa apunta a dos objetivos. El primero es, efectivamente, *ir cumpliendo con objetivos informativos que se haya establecido que pueden resolverse con este tipo de análisis*. Aquí se incluyen los casos de estudio y los análisis basados en métodos cualitativos y cuantitativos (no considerados dentro de los métodos de evaluación de impacto).

El segundo objetivo es *construir capacidad y conocimiento institucional*, tanto para poder implementar evaluaciones de impacto en forma sistemática y costo-eficiente como para mejorar la calidad de reporte en los objetivos informativos que puedan resolverse con casos de estudio, evaluaciones cualitativas y otro tipo de evaluaciones cuantitativas no consideradas de impacto.

Dentro de esta etapa, cabe destacar la importancia de la construcción de capacidad y conocimiento institucional y el significado claro de esa premisa. En primer lugar, la construcción de capacidad institucional refiere a la necesidad de hacer para aprender. Ciertamente, es posible contratar profesionales con experiencia de evaluación así como adquirir equipamiento para dar cuenta de las actividades de Monitoreo y Evaluación (MyE). Sin embargo, cada institución tiene características propias y opera en condiciones individualizadas, y no existe sustituto a la experiencia propia en la generación de conocimiento que sea específico de la institución. Cada institución de desarrollo tiene una red y una cadena única dentro de la cual opera, y los procesos de evaluación deben ajustarse a esa realidad. El corolario

de estas condiciones es que se necesita un proceso de ensayo y error; es decir, los errores son un insumo necesario de la construcción. En segundo lugar, de manera análoga, la construcción de conocimiento institucional que moldeará los procesos de evaluación solo podrá completarse adecuadamente con la puesta en práctica de procesos de evaluación. En otras palabras, mediante un proceso que involucra el ensayo y el error.

Por otra parte, en esta etapa resulta fundamental avanzar de manera gradual y persistente, estableciendo un proceso de adecuada comunicación, coordinación y capacitación con todas las unidades involucradas.

También en esta etapa se irá resolviendo la forma en que se distribuirán las actividades necesarias; es decir, cuáles se implementarán dentro de la institución y cuáles serán tercerizadas.⁴⁹

Por último, se avanzará en las primeras evaluaciones de impacto, las cuales tendrán como fin primordial la generación de capacidad institucional y de conocimiento para poder tomar decisiones respecto de la etapa siguiente.

Etapa 3: Alcance y sistematización de las evaluaciones de impacto

Una vez finalizada la segunda etapa, se puede avanzar en la definición del tipo de evaluaciones de impacto que se llevarán a cabo, de los objetivos informativos que serán evaluados y de los arreglos que se utilizarán para su sistematización.

La definición del tipo de evaluaciones de impacto refiere a las distintas alternativas que se describieron en el presente documento. La decisión respecto de qué tipo de evaluación utilizar estará determinada por: i) las demandas de precisión y confiabilidad en las estimaciones; ii) el grado de certeza buscado en la atribución causal; iii) los costos de implementación, y iv) otro tipo de restricciones de implementación (tales como el acceso a bases de datos administrativas o la posibilidad de implementar reglas de asignación alternativas entre los beneficiarios finales).

En atención a las experiencias existentes, se espera que las evaluaciones basadas en asignaciones aleatorias sean implementadas excepcionalmente, en tanto que la distribución entre métodos DD, regresión discontinua o métodos combinados variará según la institución conforme a las diferencias que puedan tener en la captación de información.

Más allá de la combinación óptima de métodos seleccionada, lo ideal sería lograr una sistematización de las evaluaciones de impacto de manera de poder integrar información de alta calidad en el proceso de toma de decisiones de alto impacto en pos de la consecución de los objetivos transformadores de las instituciones.

Cabe notar aquí que la sistematización de las evaluaciones de impacto forma parte de un conjunto mayor de decisiones de evaluación, y que la generación de información debe considerarse de manera integral y complementaria. En otras palabras, la decisión respecto de qué medir utilizando las evaluaciones de impacto y con qué frecuencia y sistematización también deberá contemplar la complementariedad de la información con el resto de las evaluaciones generadas.

⁴⁹ La distribución de actividades entre recursos internos y contratación de terceros es un aspecto que variará con cada institución. Sin embargo, es esperable que cuanto mayor sean el tamaño, la escala de operación y la especificidad, tanto más probable será que las actividades centrales se desarrollen internamente (y viceversa).



Referencias bibliográficas

- Calderón Alcas, R. 2005. La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Caliendo, M. y S. Kopeinig. 2008. Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of Economic Surveys*, 22(1): 31-72.
- Cameron, D. B., A. Mishra y A. N. Brown. 2016. The growth of impact evaluation for international development: How much have we learned? *Journal of Development Effectiveness*, 8(1): 1-21.
- Deaton, A. y N. Cartwright. 2018. Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, 210: 2-21.
- Gaarder, M. M. y U. Bartsch. 2014. Who cares about development outcomes? Market failures and the role of the evaluation function. *Journal of Development Effectiveness*, 6(4): 361-377.
- Gertler, P. J., S. Martínez, P. Premand, L. B. Rawlings y C. M. J. Vermeersch. 2016. Impact evaluation in practice. Banco Mundial.
- Lee, D. S. y T. Lemieux. 2010. Regression discontinuity designs in economics. *Journal of Economic Literature*, 48(2): 281-355.
- Leeuw, F. L. y J. Vaessen. 2009. Impact evaluations and development: NONIE guidance on impact evaluation. Network of networks on impact evaluation.
- Mayne, J. 2001. Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 16(1): 1-24.
- Smallridge, D. y F. de Olloqui. 2011. A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Williams, M. J. 2017. External validity and policy adaptation: From impact evaluation to policy design. The World Bank Research Observer.
- Wooldridge, J. M. 2010. Econometric analysis of cross section and panel data. MIT Press.



Anexo 1.

¿Por qué implementar un sistema de medición del desarrollo orientado al beneficiario final?

Antes de avanzar en la discusión de los procesos y las estrategias necesarios para implementar un Sistema de Medición del Desarrollo (SMD) (incluidas las evaluaciones de impacto) en la Banca Pública de Desarrollo (BPD), resulta conveniente detenerse y tratar de responder la siguiente pregunta: ¿Por qué puede ser útil para la BPD implementar un SMD orientado a los beneficiarios finales?⁵⁰ La respuesta a esta pregunta determinará en gran medida la naturaleza de la información que se busca generar con el sistema. Desde luego, distintas instituciones podrán dar distintas respuestas, pero por el momento conviene ensayar una respuesta que se apunte en las características generales de la BPD.

Parte de la respuesta puede darse extrapolando las justificaciones para la realización de evaluaciones de impacto en programas públicos no financieros (generalmente, en asistencia social, educación y salud). En estos programas, las evaluaciones de impacto sirven para ayudar al diseño de políticas y para seleccionar métodos de implementación (cuantificar los beneficios de una política y determinar métodos costo-eficientes de implementación). Otra utilidad de dichas evaluaciones es que pueden proveer evidencia necesaria para lograr sustento político que permita continuar con los programas. En el caso de la BPD, se pueden esgrimir argumentos similares, tales como cuantificar los retornos sociales de las intervenciones (por ejemplo, créditos de inversión en sectores específicos, créditos de reconversión para eficiencia energética, etc.), y lograr acceder a fuentes adicionales de financiamiento. Sin embargo, resulta conveniente expandir la discusión sobre la utilidad potencial de un SMD en la BPD, ya que, a diferencia de las intervenciones públicas indicadas, la BPD opera en un contexto de alta participación del sector privado, en el cual este último muchas veces se toma como parámetro natural de comparación.

La BPD surge con el objetivo de llevar adelante políticas activas para fomentar y financiar la actividad económica, frente a la noción de que diversas fallas de mercado hacen que la provisión privada sea insuficiente, particularmente en términos del financiamiento de mediano y largo plazo y la cobertura de segmentos de baja rentabilidad privada pero de alto impacto social. A lo largo de los años,

⁵⁰ Cabe aclarar que cuando se hable de un SMD para la BPD se hace referencia a un sistema de medición y generación de informes orientado a medir resultados e impactos en los beneficiarios finales, en particular considerando externalidades, bienes públicos y variables objetivo.

la BPD ha modificado su perfil, en parte siguiendo los cambios en regulación que afectan a todas las entidades bancarias, pero también respondiendo a situaciones específicas de la banca pública, en particular en lo que atañe a la sustentabilidad económica y financiera. En este último sentido, la banca pública en general, y la BPD en particular, han llevado a cabo las correcciones necesarias en las áreas de eficiencia (reducción de costos, cartera en situación irregular, etc.) y de sustentabilidad económica y fiscal. Lamentablemente, la búsqueda necesaria de eficiencia y rentabilidad no ha sido acompañada de la misma manera por la implementación de sistemas de información adaptados a la naturaleza y los objetivos de la banca pública, y los indicadores de evaluación siguen siendo mayormente guiados por métricas diseñadas para las instituciones privadas, cuya naturaleza y objetivos son distintos de los de la BPD. Esto genera tres problemas:

1. Los indicadores que suelen utilizarse contienen un sesgo negativo contra las instituciones públicas.
2. La utilización de estos indicadores puede generar incentivos negativos a la consecución de los objetivos de la banca pública.
3. La asignación de recursos sigue estrategias que pueden no resultar adecuadas para los objetivos de las instituciones públicas de desarrollo.

Sin un sistema de información pensado en función de la naturaleza y los objetivos de la BPD, que permita medir de manera objetiva y sistemática los impactos financieros y socioeconómicos en los beneficiarios finales, no es posible medir la verdadera eficacia, eficiencia y rentabilidad de la BPD. Y lo que resulta más problemático aún es que la ausencia de dicho sistema complementario de información genera un conjunto de problemas de medición e incentivos que afectan negativamente el cumplimiento de los objetivos de desarrollo; es decir, la ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto orientado a los beneficiarios finales se constituye en un obstáculo significativo para el logro de los objetivos de la BPD.

El reconocimiento creciente de la importancia de contar con mediciones objetivas respecto de los costos y los beneficios de los programas públicos ha sido un factor importante en el incremento de los programas que se evalúan mediante procedimientos rigurosos que permiten determinar la atribución causal de los resultados. Sin embargo, la implementación sistemática y efectiva de procesos rigurosos de evaluación, integrados a las operaciones de manera orgánica desde su concepción e implementación, representa una deuda generalizada en la BPD regional y uno de los obstáculos al cumplimiento efectivo y eficiente de los mandatos públicos.

*Medir la **verdadera eficacia, eficiencia y rentabilidad de la BPD** requiere de un sistema de información que mida de manera sistemática y objetiva los **impactos financieros y socioeconómicos** en los beneficiarios finales.*

La ausencia de dicho sistema genera problemas de medición e incentivos que afectan negativamente el cumplimiento de los objetivos institucionales.

El sesgo negativo de los indicadores de rendimiento tradicionales para la BPD

El accionar de la BPD en América Latina se ha ido ajustando a lo largo del tiempo a los cambios en la conceptualización de sus funciones. En parte, este cambio obedece a nuevas concepciones sobre el papel de la BPD y de los bancos públicos en general, especialmente en cuanto a las relaciones de estos con la banca privada y el resto del sistema financiero. Pero también se debe a experiencias negativas en términos de impacto fiscal y financiero de las políticas instrumentadas a través de la banca pública. Como resultado, la BPD se encuentra bajo una continua vigilancia para que se mantengan indicadores de eficiencia y rentabilidad que minimicen la posibilidad de repetir las experiencias negativas. Por tanto, la BPD no solo debe adecuarse a las regulaciones aplicables a la banca en general, sino que además **debe mostrar que sus indicadores de rendimiento (KPIs)⁵¹ son comparables con los de la banca privada.**

Ciertamente, desde un punto de vista conceptual, mantener las intervenciones de la BPD bajo los principios de eficiencia y no distorsión de los incentivos privados, así como preservar la sustentabilidad económica y fiscal de las instituciones se constituyen en principios válidos y deseables. Sin embargo, es importante reconocer que **una competencia de indicadores entre la BPD y la banca privada definida sobre un conjunto de indicadores diseñados para la banca privada conlleva, por construcción, un sesgo negativo en la medición que afecta a la BPD y que puede inducir resistencia en cuanto a la implementación de medidas alineadas a sus objetivos.**

¿Por qué utilizar los mismos KPIs que la banca privada genera un sesgo negativo contra la BPD? ¿Cómo puede dicha comparación generar dificultades para que la BPD alcance sus objetivos? El sesgo y los incentivos negativos surgen de la discrepancia entre los objetivos de la BPD y de la banca privada, así como de la utilización de información a valores de mercado para la medición de variables. En efecto, *la BPD tiene objetivos institucionales que difieren de manera fundamental de los de las entidades privadas*, y la diferencia hace que el **ámbito natural de acción sea uno en el que los retornos sociales difieren significativamente de los retornos privados**. Por otra parte, *las mediciones que se realizan para calcular los KPIs utilizan información sobre las magnitudes privadas y dejan de lado el cómputo de las brechas con valores sociales.*

Considerando tanto las diferencias de objetivos como la naturaleza de la información utilizada para evaluar el rendimiento de las instituciones públicas, comienza a notarse la tensión que se genera al evaluar el accionar y la sustentabilidad de la BPD utilizando métricas propias de la banca privada. Como ya se señaló, los principios de eficiencia y rentabilidad son adecuados, pero una correcta implementación debería requerir que las mediciones de los indicadores utilizados consideren y cuantifiquen las dimensiones en las que impacta la BPD y, además, que las variables sean computadas desde una perspectiva *social* (es decir, dando cuenta de las externalidades y del valor de los bienes públicos).⁵²

Con la inclusión de **valores ajustados para incluir externalidades, bienes públicos y variables objetivo**, se estaría alineando, al menos en parte, la información generada por los indicadores

⁵¹ Siguiendo el uso, los indicadores clave de rendimiento serán referidos por sus siglas en inglés “KPIs” (“Key Performance Indicators”).

⁵² Cabe insistir que el término “social” no es un eufemismo para referir a direccionamientos políticos de recursos, sino que corresponde a conceptos económicos ampliamente estudiados, de existencia reconocida y que son absolutamente inherentes y pertinentes a la acción de las entidades públicas.

Retornos sociales

*Resulta importante aclarar qué se entiende por cuantificar variables “desde el punto de vista **social**” ya que tal referencia, en el contexto de la historia de la BPD, está asociada a connotaciones negativas de alto impacto fiscal debido a la utilización política de las entidades. En el presente contexto, el término “**social**” no se utiliza como un eufemismo para disfrazar un direccionamiento político de los recursos que no esté adecuadamente alineado con los intereses de la población, sino que refiere a la inclusión, en el cómputo de los indicadores, de **las externalidades y la valoración de bienes públicos y de cambios en variables objetivo**,^a en la medida que estos sean efectiva y lógicamente relevantes.*

^a Una “variable objetivo”, en este contexto, puede ser la distribución del ingreso, la reducción de factores de inestabilidad financiera, la inclusión productiva, la reducción de la participación en actividades delictivas, entre otras de similar naturaleza. Sin embargo, la inclusión de estas consideraciones debe estar pautada por un marco lógico apropiado y la cuantificación de su valor social debe realizarse de manera objetiva.

económico-financieros con los objetivos de la BPD⁵³ y la comparación de indicadores tendría así una interpretación consistente que no castigaría por construcción a la BPD. Con fines aclaratorios, considérense, por ejemplo, los indicadores de ingresos y retorno sobre los activos en casos que refieren tanto a externalidades como a bienes públicos.⁵⁴

- El Banco de Desarrollo del País A lleva adelante una línea de financiamiento verde, con una tasa concesional 150pb menor a la del mercado, acompañada de asistencia técnica. La línea verde está alentada como parte de la estrategia de reducción de emisiones. Aunque en este caso lo ideal sería que la externalidad negativa causada por la utilización de combustibles fósiles exigiera la implementación de un esquema de impuestos pigouvianos que igualen el costo marginal privado al costo marginal *social*,⁵⁵ restricciones de implementación han hecho que, luego de considerar los aspectos técnicos, las autoridades decidieran impulsar un proceso de reconversión a motores y luminarias de bajo consumo, haciendo uso de recursos concesionales y

⁵³ Ajustar los indicadores tradicionales de desempeño de las entidades financieras con el cómputo de las brechas entre valores privados y sociales (es decir, ajustando por el valor de las externalidades y los bienes públicos) no es una solución completa. Resuelve, al menos parcialmente, el sesgo negativo que tendrían estos indicadores en instituciones de la BPD; sin embargo, para obtener una cuantificación más apropiada es preciso computar los impactos causales en los beneficiarios finales en las dimensiones de interés (financieras, socioeconómicas o ambas). Este punto se discute en la siguiente subsección.

⁵⁴ Estos ejemplos se corresponden con operaciones efectivamente implementadas por instituciones de la BPD.

⁵⁵ Una vez más, el concepto de valor “social” en este documento refiere a las discrepancias respecto de la valoración privada generadas por externalidades y bienes públicos adecuadamente cuantificados y valorados, y no a directrices políticas para la asignación administrativa de recursos que no están basadas en diagnósticos técnicos rigurosos.

asistencia técnica. En este caso, se observa claramente que los valores transaccionales de mercado no reflejan los verdaderos costos sociales (el valor de las emisiones de CO₂ no está reflejado en los precios); por tanto, utilizar dichos valores para el cómputo de los ingresos y retornos desde el punto de vista social (alineado con los objetivos del banco de desarrollo) presenta un problema de medición. La valoración de la reducción de las emisiones debería incorporarse en el cálculo de indicadores tales como el retorno sobre los activos (ROA); caso contrario, no se estaría midiendo adecuadamente la rentabilidad desde el punto de vista social asociada con la operación.⁵⁶

- El Banco de Desarrollo del país B financia un plan de expansión de colocación de paneles solares en hogares de zonas remotas no conectadas a la red nacional de distribución de energía. Este tipo de financiamiento no existe entre las entidades privadas, ya que no se dispone de registros que permitan evaluar los riesgos y la rentabilidad potencial de atender a dicho segmento, además de que hay costos de entrada significativos que previenen la realización de operaciones en el margen. Siguiendo un mandato similar al del país A, en cuanto a la reducción de emisiones pero también al desarrollo de segmentos mediante la generación de información (un bien público), el banco de desarrollo tomó la decisión de implementar el financiamiento al mencionado plan (que cuenta con estudios técnicos adecuados que sustentan la presencia de beneficios sociales que exceden a los beneficios privados). También en este caso considerar solamente los flujos privados llevaría a una subestimación de los retornos que el banco de desarrollo está obteniendo con relación a sus activos.

La eficiencia y la sustentabilidad económica y fiscal son precondiciones para que la BPD alcance los objetivos para los que fue concebida. Sin embargo, **ambos conceptos deben medirse adecuadamente utilizando métricas compatibles con la función objetivo de la banca pública**. La utilización de información referida a flujos privados —en general concebidos para cuantificar el rendimiento de entidades privadas— podría dar lugar a **resistencia interna** a la consecución de los objetivos.⁵⁷ Este problema emerge potencialmente en múltiples indicadores. Considérese, por ejemplo, un ratio de eficiencia (por ejemplo, la relación entre los gastos de explotación y los ingresos) entre entidades privadas y entidades públicas (con el mandato de resolver fallas de mercado): en este caso, al no computarse el valor generado por la discrepancia entre las valoraciones privadas y públicas, el indicador tendrá un marcado sesgo contra el desempeño de la banca pública. Si, además, la BPD se encontrara sujeta a un conjunto de requisitos y regulaciones que incrementan sus gastos operativos en relación con los de las entidades privadas, podría observarse cómo los agentes de la BPB son sometidos a incentivos negativos.⁵⁸

En síntesis, un cómputo adecuado de los indicadores tradicionales de rentabilidad y eficiencia, con mediciones adecuadas de las cuantificaciones y valoraciones de los impactos en los beneficiarios

⁵⁶ Esto no implica descuidar la sustentabilidad financiera y fiscal de las operaciones de la BPD; por el contrario, permite dilucidar los retornos efectivos de los recursos, lo cual permite una evaluación más precisa de las decisiones fiscales.

⁵⁷ La posibilidad de generar “resistencia interna” es el segundo problema asociado a la utilización de indicadores privados computados sobre valores privados (el primero es el sesgo de medición recién abordado).

⁵⁸ El caso de los indicadores de rentabilidad es similar, y para atender a la brevedad no se expone aquí.

finales, se constituye en un elemento de importancia para que la BPD pueda dirigir los esfuerzos hacia el cumplimiento de sus objetivos.

Un cálculo adecuado de los indicadores clave de rendimiento de las BPD, tanto de eficiencia como de rentabilidad, requiere una adecuada cuantificación de los impactos de su accionar en los beneficiarios finales.

*La falta de cuantificación y valoración de los impactos financieros y socioeconómicos en los beneficiarios finales genera un **sesgo de medición que resulta desfavorable para las BPD** cuando se consideran las medidas de rendimiento tradicionales para instituciones financieras. **En última instancia, lo anterior genera incentivos negativos para que las entidades cumplan con sus mandatos de manera efectiva.***

Impactos financieros y socioeconómicos en los beneficiarios finales: Información esencial para la asignación de recursos públicos

En la sección anterior se argumentó que un SMD orientado a los beneficiarios finales constituye un instrumento necesario para *medir el desempeño* de la BPD de manera consistente con sus objetivos y ámbito de acción. Se indicó además que dicho sistema resulta *necesario* para evitar el sesgo negativo de medición, así como los efectos negativos sobre los incentivos para cumplir con los objetivos de desarrollo.

Sin embargo, la medición del desempeño y la necesidad de reportar adecuadamente a la sociedad civil no son los únicos usos de un SMD de impacto. Un sistema integrado de Monitoreo y Evaluación (MyE) puede constituirse en un engranaje fundamental para lograr una asignación de recursos que maximice el impacto transformador de las intervenciones, ya que puede generar información respecto de los verdaderos costos y beneficios sociales⁵⁹ de las intervenciones y, a partir de ello, calibrar la asignación de recursos a fin de maximizar sus beneficios sociales netos.

Cabe notar aquí que el sistema de información financiera y contable tradicional simplemente no produce información sobre los costos y beneficios sociales y, por tanto, no puede utilizarse como guía para maximizar los beneficios sociales netos; a su vez, tampoco informa sobre las tasas de retorno sociales que logra una cartera dada de colocaciones.

Más aún, de la misma forma en que el uso de mediciones e indicadores diseñados para la banca privada genera sesgos e incentivos negativos en la BPD, sin una adecuada corrección, el uso de información y *estrategias de asignación de recursos desarrolladas para la banca privada* no constituye un instrumento apropiado para la BPD (tanto en la definición conceptual como en su medición).

⁵⁹ “Costos y beneficios sociales” refiere al valor de las externalidades, bienes públicos y variables objetivos inherentes a una intervención específica y que son debidamente cuantificados y valorados.

La información y las estrategias de asignación de recursos desarrolladas para la banca privada no constituyen guías adecuadas para la asignación de recursos de la BPD.

Los sistemas de información financiera y contable tradicionales no miden los impactos del accionar de la BPD. Un SMD enfocado en los beneficiarios finales es un instrumento necesario para guiar la asignación de recursos de manera consistente con los objetivos de la BPD.

El papel de un SMD en la asignación de recursos de la BPD

La asignación de recursos es una razón de importancia para justificar un SMD en la BPD. En un contexto en el cual la banca privada se ha convertido (de facto) en el comparador de la BPD, cabe preguntarse por qué se implementa dicho sistema para asignar recursos si la banca privada no lo utiliza, o incluso por qué simplemente no se replican las estrategias de la banca privada.

La banca privada no descansa en dicho sistema para asignar recursos porque su objetivo es la generación de beneficios privados, y sus esfuerzos se centran en actividades en las que es posible una adecuada apropiación de los beneficios. En ese contexto, el proceso de recolección y utilización de información tiene este objetivo, y el interés se centra en magnitudes privadas.

Por el contrario, el objetivo de la BPD abarca dimensiones más amplias y, por tanto, lo ideal sería computar los impactos directos e indirectos (incluidas las externalidades) y no solo la generación interna de beneficios. Y aquí es donde el SMD puede contribuir a generar la información relevante para la toma de decisiones.

En cuanto a la estrategia de asignación de recursos, cabe notar que el problema no solo reside en contar con información en segmentos directa o indirectamente afectados por una intervención. De hecho, la maximización de los beneficios privados no determina *per se* que la asignación de recursos sea ineficiente desde el punto de vista social. Si los mercados financieros operaran de manera competitiva, sin fricciones (particularmente con información completa), con derechos bien definidos y con costos y beneficios coincidentes desde el punto de vista privado y social, la maximización de los beneficios de las entidades privadas formaría parte de un mecanismo que logra la eficiencia desde el punto de vista social. Sin embargo, estas condiciones no se cumplen y, por tanto, replicar las estrategias privadas no conduce a resultados eficientes desde el punto de vista social. Por ello resulta necesario un SMD que informe a la BPD del valor de los impactos que genera con sus intervenciones.

Aquí es importante señalar que *el cambio en las dimensiones relevantes (paso de costos y beneficios privados a sociales) no implica que la BPD trabaje “a pérdida”*, sino que el cómputo de los costos y beneficios debe realizarse incluyendo todos los componentes pertinentes y no solo aquellos apropiables privadamente.

Por ejemplo, una intervención de la BPD puede, potencialmente, inducir los siguientes efectos:⁶⁰ i) facilitar e incrementar el acceso a crédito productivo de otras fuentes; ii) reducir el costo financiero

⁶⁰ Los efectos enumerados son impactos efectivamente detectados en diversas intervenciones públicas mediante distintos ejercicios de evaluación.

que soportan los beneficiarios; iii) inducir una reducción en la tasa de mora, y iv) reducir la emisión de CO₂. La evaluación de dicha intervención desde una perspectiva privada no asignaría prácticamente ningún peso a dichos efectos (concentrándose en la generación privada de beneficios netos); sin embargo, los efectos indicados (en tanto estén presentes) generan un valor social positivo,⁶¹ que debe tenerse en cuenta para poder tomar decisiones respecto de la asignación de recursos que conduzcan al cumplimiento de los objetivos sociales.⁶²

El SMD sería, entonces, un engranaje fundamental en el mecanismo de retroalimentación de información para la toma de decisiones. Una entidad privada solo necesita asociar sus acciones con las variaciones sobre el beneficio neto privado, sin observar otros impactos que no generan un flujo apropiado. En este caso: ¿se deben colocar más recursos en un determinado segmento? En tanto se cumpla con las regulaciones y normativas, la motivación está dada por el incremento de los ingresos, la reducción de los costos o una combinación de los dos (siempre desde una valuación privada). La información relevante refiere a magnitudes privadas y esto provee los elementos para configurar un sistema que se retroalimenta para alcanzar sus objetivos.

Sin embargo, en el caso de la BPD, esa estrategia no funciona adecuadamente porque falta un elemento fundamental en el sistema de retroalimentación: el SMD de los impactos sobre los beneficiarios finales, que constituye el engranaje faltante.

*Más allá de los aspectos de reporte y medición del desempeño, **un SMD enfocado en los beneficiarios finales puede constituirse en un engranaje fundamental de un sistema de información y retroalimentación** que permita asignar recursos de manera consistente con los objetivos institucionales.*

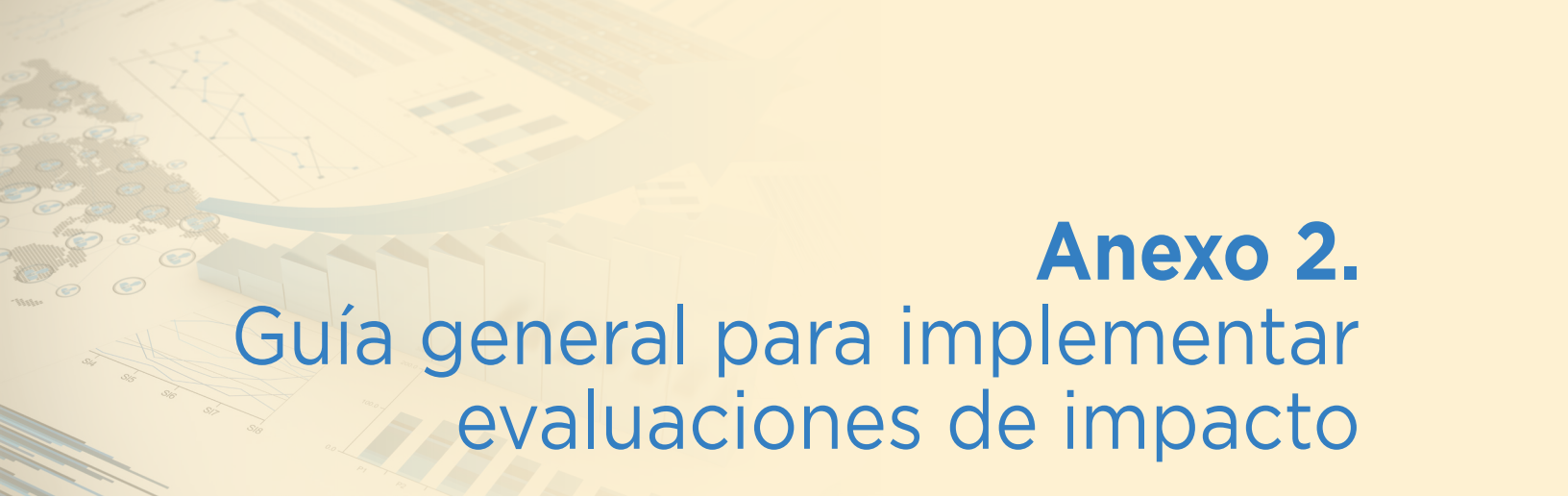
***Las estrategias de asignación de la banca privada no conforman una guía adecuada a seguir por las BPD** debido a la presencia de diversas fallas de mercado (particularmente, el problema de la información asimétrica pero también la presencia de externalidades y bienes públicos), que quiebran la conexión entre la maximización de los beneficios privados y la eficiencia desde el punto de vista social.*

⁶¹ Los impactos enumerados tienen que ver con aspectos de distribución del ingreso, estabilidad financiera y cuidado del medioambiente, entre otros.

⁶² Cabe notar aquí que las operaciones privadas pueden, potencialmente, generar impactos similares. Sin embargo, la banca privada guiará la asignación de recursos en función de los beneficios privados que pueda apropiarse, lo cual (casi por definición) resulta en una asignación subóptima desde el punto de vista social.

Síntesis de los puntos principales

- La BPD tiene objetivos diferentes a los de la banca privada y, por tanto, la evaluación de su rendimiento debe realizarse utilizando indicadores diseñados para capturar una estructura de costos, ingresos y productos alineada con sus objetivos.
- Evaluar el rendimiento de la BPD (por ejemplo, en cuanto a eficiencia y rentabilidad) utilizando indicadores y métricas diseñadas para evaluar el desempeño de la banca privada induce un sesgo negativo de medición.
- El uso de métricas diseñadas para la banca privada en la evaluación del rendimiento de la BPD genera incentivos negativos para el cumplimiento de sus objetivos.
- Las estrategias de asignación de recursos de la banca privada pueden no resultar adecuadas para la BPD, ya que su ámbito de acción presenta una configuración de retornos y riesgos sociales fundamentalmente distinta a la que enfrentan las instituciones privadas. La BPD necesita instrumentos diferentes a los utilizados por la banca privada para asignar recursos, de forma tal de poder cumplir con sus objetivos.
- La necesidad de la BPD de utilizar métricas e instrumentos diferenciales y específicos está asociada a las fallas del mercado financiero y a la presencia de externalidades y bienes públicos.
- Un sistema de monitoreo y evaluación orientado al beneficiario final se constituye en una herramienta de importancia que permitirá evaluar el rendimiento de la BPD y asignar recursos de manera consistente con sus objetivos.



Anexo 2.

Guía general para implementar evaluaciones de impacto

| | |
|----|---|
| 1 | Identificación de los objetivos informativos y los objetivos institucionales que serán informados por la evaluación. |
| 2 | Una definición precisa de la pregunta de evaluación. |
| 3 | Una especificación de la teoría del cambio y de la cadena causal que se conecta con la pregunta de evaluación. |
| 4 | Una definición del método de evaluación consistente con la lógica causal y la implementación de la intervención. Esto incluye los cálculos de potencia para determinar tamaños muestrales necesarios dados los efectos mínimos esperados. |
| 5 | En caso de evaluaciones planeadas antes de la intervención, una definición de los arreglos que permitan una adecuada integración de los procesos comerciales y de evaluación, con vistas a minimizar los riesgos para ambas áreas. |
| 6 | En casos de evaluaciones planeadas a posteriori de la intervención, una definición de los arreglos que permitirán capturar o generar la información necesaria para implementar el método de evaluación propuesto. |
| 7 | Un presupuesto detallado de actividades de evaluación, incluidos el equipo técnico, las actividades de recopilación de información, el procesamiento, etc. |
| 8 | Una definición de los requerimientos de cooperación internos a la institución, con una especificación de los responsables y un detalle de los mecanismos disponibles para poder resolver las demandas impuestas. |
| 9 | Un presupuesto de recursos financieros acorde con las demandas de la evaluación prevista. |
| 10 | Un análisis de factibilidad en el acceso o generación de la información necesaria para implementar la evaluación (incluida la identificación de fuentes primarias y secundarias de información). |
| 11 | Un cronograma de ejecución, con identificación de los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de los tiempos previstos. |
| 12 | Una matriz de mitigación de riesgos de implementación que identifique los riesgos para la evaluación en cada etapa del proceso, así como los arreglos que se han de implementar para mitigarlos. |
| 13 | Una definición de las políticas de confidencialidad aplicables a los resultados obtenidos. |
| 14 | Un cronograma de diseminación interna (y externa, si corresponde) de los resultados. |
| 15 | Un plan de análisis ex post para determinar lecciones aprendidas en lo que refiere a la implementación de la evaluación, incluida una descripción preliminar de cómo se integrarán los resultados al proceso de diseño de evaluaciones subsiguientes. |

Anexo 3.

Cuadro resumen de las etapas de implementación de un Sistema de Medición del Desarrollo

El cuadro A3.1 resume las etapas que deben tenerse en cuenta para implementar un Sistema de Medición del Desarrollo (SMD) en instituciones de la Banca Pública de Desarrollo (BPD).

Cuadro A3.1. ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE UN SMD

Parte 1

A. Formalización de objetivos institucionales

El primer paso para avanzar en la definición de un SMD orientado a los beneficiarios finales consiste en traducir los objetivos institucionales en variables concretas que puedan medirse cuantitativamente y para las cuales existan medidas que permitan mensurar la contribución relativa de las intervenciones a los objetivos institucionales.

A modo de ejemplo, si un objetivo institucional es “contribuir a la reducción de la pobreza”, el número o porcentaje de personas bajo la línea de pobreza puede ser un indicador que precise el valor de ese objetivo, así como de las contribuciones que un programa puede realizar. Alternativamente, el objetivo puede expresar “contribuir al desarrollo de la calidad de vida”, con lo cual el primer aspecto sería definir indicadores de calidad de vida, los cuales pueden ser (además de los niveles de pobreza e indigencia) niveles de escolaridad, niveles de cobertura médica, acceso a servicios de seguridad social, índices de criminalidad, etc.

En términos económicos, un objetivo expresado como “contribuir al desarrollo de la pequeña y mediana empresa” puede potencialmente representarse por el número o porcentaje de empresas en cada una de las categorías, el valor agregado promedio generado por cada una, la prevalencia de trabajo formal en cada segmento, etc. Lo importante es que cada objetivo institucional se traduzca en variables con mediciones contrastables.

B. Definición de objetivos informativos

Luego de la formalización de los objetivos institucionales en indicadores mensurables, prosigue la definición de los objetivos informativos que se perseguirán con el SMD. Los objetivos informativos no solo deben estar alineados con los objetivos institucionales, sino tener una utilidad muy bien definida. Solo deben emprenderse actividades de MyE en tanto generen información que tendrá un impacto claro y definido. No debe generarse información a menos que sirva para modificar la toma de decisiones y contribuir al cumplimiento de los objetivos y compromisos institucionales.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A3.1. ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE UN SMD *(continuación)*

Los objetivos informativos pueden definirse en tres dimensiones: i) por su alineamiento con un objetivo institucional específico; ii) por su uso o destinatario, y iii) por su utilidad analítica y grado de atribución causal.

En cuanto a la dimensión de uso y destinatario, los objetivos pueden referirse a:

- La medición del rendimiento, incluidas la rentabilidad, la eficiencia y la efectividad.
- La asignación de recursos, tanto en lo que refiere a recursos financieros y servicios de asistencia a los beneficiarios finales, diseño de producto y estrategias comerciales, así como a la organización interna de recursos.
- El reporte y la rendición de cuentas; más allá del reporte por razones de regulación de información económico-financiera de la institución, esto refiere a la comunicación de los beneficios que se supone está brindando la institución en términos de los objetivos institucionales que se le haya otorgado.

Por otra parte, debido a su utilidad analítica y grado de atribución causal, los objetivos informativos pueden caracterizarse como:

- Identificadores.
- Caracterización y análisis pre intervención (línea de base).
- Seguimiento y grupos de control.
- Informes analíticos y casos de estudio.
- Evaluaciones de impacto.

Parte 2

Un aspecto importante para establecer la estrategia de evaluación (y en parte, también, para la definición de los objetivos informativos) es la definición del marco lógico de operación y, posteriormente, de los modelos analíticos que se utilizarán para describir la lógica causal de las intervenciones.

A. Marco lógico de operación

El Marco Lógico de Operación (MLO) debe definirse en referencia a las estrategias institucionales que pautan la dirección de las acciones de manera general. Es preciso que el MLO sintetice el contexto de operación de la institución, identificando los desafíos sobre los que busca operar, así como la evidencia respecto de qué tipo de acciones son efectivas para mitigar o solucionar dichos problemas. Dependiendo de los mandatos institucionales, es posible que sea conveniente definir más de un MLO ajustado a los objetivos. Como mínimo, un MLO debe incluir: i) una descripción exhaustiva del estado de situación en el área de referencia, adecuadamente sustentada por estadísticas y estudios analíticos con componentes empíricos, que identifique claramente las brechas sobre las que se espera operar; ii) una descripción y discusión de las operaciones para las cuales existe evidencia de efectividad en la moderación de dichas brechas, y iii) una discusión sobre qué tipo de operaciones carecen de evidencia suficiente para ser justificadas.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A3.1. ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE UN SMD (continuación)

| |
|---|
| B. Modelos socioeconómicos y financieros |
| <p>En tanto que el MLO provee un marco en el cual encuadrar las operaciones individuales, el modelo analítico (análisis socioeconómico y financiero) es una descripción y cuantificación con mayor precisión y clarificación que, entre otros aspectos, permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar claramente el objetivo de la operación. • Dimensionar la contribución esperada. • Identificar, delimitar y cuantificar los agentes relevantes y los beneficiarios de la intervención. • Especificar la lógica vertical (Teoría del Cambio) de la intervención y la cadena causal. • Verificar la alineación de la intervención con los objetivos informativos. • Especificar los procesos de captura de la información para cumplir con los objetivos informativos. |
| Parte 3 |
| A. Captura de información básica para monitoreo y análisis descriptivos |
| <p>La primera etapa consiste en implementar los mecanismos de información que permitirán advertir sobre aspectos esenciales y permitir responder preguntas básicas respecto del direccionamiento de los fondos, pero desde el punto de vista de los objetivos institucionales y no solamente del reporte de aspectos financieros. La información generada en esta etapa no solo servirá para describir aspectos socioeconómicos y financieros y procedimientos de asignación y distribución, sino que se trata del momento propicio para generar información de línea de base, tanto de beneficiarios como de potenciales controles, que podrá luego utilizarse en informes analíticos más avanzados. En esta etapa, se puede incluir, si fuera de interés, un primer nivel de análisis reflexivo (“antes y después”).</p> |
| B. Casos de estudio, métodos cualitativos, estudios analíticos y cuantitativos |
| <p>De manera general, esta etapa apunta a dos objetivos. El primero es, efectivamente, ir cumpliendo con objetivos informativos que se haya establecido que pueden resolverse con casos de estudio, como así también los análisis basados en métodos cualitativos y cuantitativos (no considerados dentro de los métodos de evaluación de impacto). El segundo objetivo, es la construcción de capacidad y conocimiento institucional, tanto para poder implementar evaluaciones de impacto en forma sistemática y costo-eficiente como para mejorar la calidad de reporte en los objetivos informativos que puedan resolverse con casos de estudio, evaluaciones cualitativas y otro tipo de evaluaciones cuantitativas no consideradas de impacto.</p> <p>Cabe destacar la importancia de la construcción de capacidad y conocimiento institucional. La construcción de capacidad institucional refiere a la necesidad de hacer para aprender. Cada institución tiene características propias y opera en condiciones individualizadas, y no existe sustituto a la experiencia propia en la generación de conocimiento. De manera análoga, la construcción de conocimiento institucional que moldeará los procesos de evaluación solo podrá completarse adecuadamente con la puesta en práctica de procesos de evaluación.</p> <p>Resulta fundamental avanzar de manera gradual y persistente, estableciendo un proceso de adecuada comunicación, coordinación y capacitación con todas las unidades involucradas. Finalmente, en esta etapa, se avanzará en las primeras evaluaciones de impacto, las cuales tendrán como fin primordial la generación de capacidad institucional y de conocimiento para poder tomar decisiones respecto de la etapa siguiente.</p> |

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A3.1. ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE UN SMD *(continuación)*

| C. Alcance y sistematización de las evaluaciones de impacto |
|---|
| <p>Una vez finalizada la segunda etapa, se puede definir el tipo de evaluaciones de impacto que se llevarán a cabo (asignación aleatoria, DD, RD, etc.), los objetivos informativos que serán evaluados y los arreglos que se utilizarán para su sistematización. La definición del tipo de evaluaciones que se llevarán a cabo estará determinada por: i) las demandas de precisión y confiabilidad en las estimaciones; ii) el grado de certeza buscado en la atribución causal; iii) los costos de implementación, y iv) otro tipo de restricciones de implementación.</p> <p>Más allá de la mezcla óptima de métodos seleccionada, lo ideal sería lograr una sistematización de las evaluaciones de impacto de manera de poder integrar información de alta calidad en el proceso de toma de decisiones de alto impacto en pos de la consecución de los objetivos transformadores de las instituciones. La sistematización de las evaluaciones de impacto forma parte de un conjunto mayor de decisiones de evaluación, y la generación de información debe considerarse de manera integral y complementaria.</p> |

