

SOLUCIONES A LOS DESAFÍOS DE INDEPENDENCIA, CREDIBILIDAD Y USO DE LA EVALUACIÓN

ACTAS DE LA TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SOBRE CAPACIDADES NACIONALES DE EVALUACIÓN
29 DE SEPTIEMBRE - 2 DE OCTUBRE 2013, SÃO PAULO, BRASIL



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

SOLUCIONES A LOS DESAFÍOS DE INDEPENDENCIA, CREDIBILIDAD Y USO DE LA EVALUACIÓN

ACTAS DE LA TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SOBRE CAPACIDADES NACIONALES DE EVALUACIÓN
29 DE SEPTIEMBRE - 2 DE OCTUBRE 2013, SÃO PAULO, BRASIL

SOLUCIONES A LOS DESAFÍOS DE
INDEPENDENCIA, CREDIBILIDAD Y USO DE LA EVALUACIÓN
ACTAS DE LA TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SOBRE CAPACIDADES NACIONALES DE EVALUACIÓN
29 DE SEPTIEMBRE – 2 DE OCTUBRE 2013, SÃO PAULO, BRASIL

© PNUD Julio 2014

eISBN: 78-92-1-056761-9

Elaborado en los Estados Unidos de América

Impreso en papel reciclado

Las organizaciones educativas y sin fines de lucro están autorizadas a reproducir libremente partes de esta publicación.

Forma recomendada de citar la publicación: Oficina Independiente de Evaluación, PNUD, *Actas de la tercera conferencia internacional sobre capacidades nacionales de evaluación*, PNUD, Nueva York, Julio 2014.

Traducción y compilación: Ana Gerez

Diseño: Suazion

Impresión: Consolidated Graphics

Producción y publicación: Sasha Jahic, PNUD

SOLUCIONES A LOS DESAFÍOS DE

INDEPENDENCIA, CREDIBILIDAD Y USO DE LA EVALUACIÓN

ACTAS DE LA TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SOBRE CAPACIDADES NACIONALES DE EVALUACIÓN,
29 DE SEPTIEMBRE - 2 DE OCTUBRE 2013, SÃO PAULO, BRASIL

MENSAJES CLAVE

- Las evaluaciones mejoran la eficacia de las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios. Crear una cultura de evaluación requiere el desarrollo de capacidades nacionales de evaluación, lo que, a su vez, fomenta la rendición de cuentas, la buena gobernanza y la transparencia. Estos factores son las piedras angulares de una democracia efectiva.
- La independencia, la credibilidad y el uso de las evaluaciones están intrínsecamente vinculados. Juntos, respaldan el establecimiento de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación (SyE).
- **La independencia de la evaluación.** La independencia de la evaluación es esencial y relevante en la medida en que ayuda a apoyar la función fundamental de la evaluación: mejorar los resultados de desarrollo. Cuando el proceso consultivo de la evaluación está considerado inclusivo y mantiene la independencia del liderazgo, refuerza la credibilidad de la evaluación y aumenta el uso potencial de sus resultados. Los sistemas de evaluación nacionales deben tener independencia financiera y organizativa, además de una independencia visible entre la organización que realiza la evaluación y aquellos que son evaluados.
- **La credibilidad de la evaluación.** La credibilidad de las evaluaciones se refuerza cuando el proceso de evaluación es consultivo e inclusivo, los evaluadores son competentes y las organizaciones que patrocinan e implementan las evaluaciones se comprometen a mantener estándares y procesos de evaluación claros. Esto requiere sistemas de evaluación para institucionalizar un proceso consultivo, promover la profesionalización de la evaluación, invertir en la creación de capacidad de evaluación y establecer políticas, estándares y directivas claras y visibles para las evaluaciones.
- **El uso de la evaluación.** Las capacidades nacionales de evaluación son fundamentales para promover el uso de evidencias evaluativas en la elaboración de políticas. El diálogo entre los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil, junto con la promoción de la evaluación, son estrategias clave para fomentar el uso de la evaluación. El uso de la evaluación en la elaboración de políticas depende, además, de la legitimidad y la calidad de la evaluación.

RESULTADOS CLAVE

- Una mejor comprensión de los desafíos e innovaciones dentro del esfuerzo para crear capacidades nacionales de evaluación en diferentes contextos de país.
- El establecimiento de relaciones entre los representantes de los gobiernos y la sociedad civil para lograr el mutuo compromiso de crear una mayor demanda de evaluación y capacidades nacionales de evaluación.
- La articulación de 18 compromisos asumidos por los participantes de la conferencia, centrados en cuatro estrategias principales para crear capacidades nacionales de evaluación: 1) promover el uso de la evaluación mediante la sensibilización en el interior del país y a nivel mundial; 2) definir y fortalecer los procesos y métodos de evaluación; 3) involucrar a las partes interesadas existentes y nuevas en intercambios y colaboraciones; y 4) explorar las opciones de estructuras institucionales existentes para la gestión de evaluaciones.
- La identificación de áreas para la cooperación Sur-Sur, de innovaciones en la creación de capacidades nacionales de evaluación basadas en el Sur y de expertos que pueden liderar el camino y también basados en el Sur.
- Un punto de referencia (el Año Internacional de la Evaluación en 2015) para verificar el avance y promover una rendición de cuentas mutua sobre los compromisos a fin de reforzar las capacidades nacionales de evaluación.



ÍNDICE DE CONTENIDOS

Agradecimientos	10
Prefacio	12
Prólogo.	15
Resumen Ejecutivo	16
Marco Conceptual.	26

DOCUMENTOS SOLICITADOS 31

1. Alentar el uso eficaz de las evaluaciones para mejorar la gestión y el diseño del programa.	32
PAULO MARTINO JANNUZZI	
2. Soluciones innovadoras para los desafíos relacionados con la independencia, la credibilidad y el uso de las evaluaciones.	42
MARÍA BUSTELO	
3. Reflexiones sobre la independencia de la evaluación	54
HANS-MARTIN BOEHMER, XIMENA FERNÁNDEZ ORDOÑEZ Y NEHA SHARMA	
4. Innovaciones en el seguimiento y la evaluación de resultados.	68
THOMAS WINDERL	

INFORMES POR PAÍSES 93

1. Uso de la Evaluación: Sistema de SyE de la gobernanza local en Afganistán	95
MOHAMMAD HAMED SARWARY	
2. Participación política para la evaluación del desarrollo en el sur de Asia: la perspectiva de Afganistán	101
RANGINA KARGAR	

- 3. Evaluación de las actividades de desarrollo a nivel macro: desafíos y experiencias en Camboya 107**
THENG PAGNATHUN
- 4. Sistema de seguimiento y evaluación en Indonesia 117**
ARIF HARYANA
- 5. Una evaluación de la percepción pública respecto a los proyectos estatales: un estudio de caso de Constitución XYZ. 123**
HON. KABIR HASHIM Y ASELA KALUGAMPITIYA
- 6. Institucionalización y uso de las evaluaciones en el sector público en Nepal 128**
VELAYUTHAN SIVAGNANASOTHY Y VAIDEHI ANUSHYANTHAN
- 7. Sistema Nacional de Evaluación dirigido por el país: independencia, credibilidad y uso de las evaluaciones; desafíos y soluciones 134**
MOHD KHIDIR BIN MAJID Y SHAHRAZAT BINTI HAJI AHMAD
- 8. Por qué importan las políticas nacionales de evaluación en el Sur de Asia? 142**
TEERTHA DHAKAL
- 9. Panorama de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional. 147**
NORBERTO PEROTTI
- 10. Un modelo para evaluar la madurez de los sistemas de evaluación de la Administración Pública brasileña 151**
SELMA MARIA HAYAKAWA CUNHA SERPA Y
GLÓRIA MARIA MEROLA DA COSTA BASTOS
- 11. Evaluación del desarrollo social en Brasil: análisis del ciclo de producción y difusión de los estudios de evaluación por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. . . 159**
MARCO ANTONIO CARVALHO NATALINO,
ALEXANDRO RODRIGUES PINTO Y
MARTA BATTAGLIA CUSTODIO

- 12. Superar la desconfianza en las cifras de pobreza y evaluación: el caso del CONEVAL en México 165**
HERNÁN RODRÍGUEZ MINIER
- 13. Uso de la evaluación y su institucionalización en el sistema de evaluación federal en México 172**
IVETT SUBERO ACOSTA, DORIS MELO Y SÓCRATES BARINAS
- 14. Incentivos en el uso de las evaluaciones como herramienta para mejorar las políticas públicas 178**
GONZALO HERNÁNDEZ LICONA Y AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ
- 15. Políticas públicas basadas en la evidencia: la experiencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 184**
GABRIELA PÉREZ-YARAHUÁN
- 16. Análisis de las lecciones aprendidas por la República Dominicana en el monitoreo, la evaluación y el seguimiento participativos a nivel local e institucional gubernamental 191**
THANIA DE LA GARZA Y RASEC NIEMBRO
- 17. Experiencia de la República Dominicana en la evaluación del Programa de Solidaridad 194**
ANIBAL VELÁSQUEZ VALDIVIA, ÚRSULA MARTÍNEZ ANGULO Y FABIOLA CÁCERES PAURINOTTO
- 18. Crear un marco nacional de desempeño para la evaluación. 200**
DINESH D. RAGOO
- 19. El proceso de institucionalización de la evaluación en Benín: avances en materia de utilización e independencia 204**
ARISTIDE N. DJIDJOHO
- 20. Crear capacidades de SyE para mejorar el sistema nacional de SyE en Ghana: el camino a seguir 210**
BRUNO B. DERY
- 21. Credibilidad de la evaluación: el caso de Kenia 219**
SAMSON MASESE MACHUKA Y JENNIFER MUTUA

- 22. Seguimiento y evaluación del presupuesto nacional en Malawi . . . 224**
WINSTON NYASULU
- 23. Promoción del uso de los resultados de la evaluación
por los altos funcionarios del Gobierno en Malawi. 230**
TED SITIMA-WINA
- 24. Reflexiones sobre la experiencia surafricana en evaluación
y el uso de la evidencia evaluativa para orientar
la formulación de las políticas públicas 235**
IAN GOLDMAN, STANLEY NTAKUMBA Y CHRISTEL JACOB
- 25. Institucionalización y racionalización del seguimiento
y la evaluación del desarrollo en Egipto antes y después
de la revolución. 241**
DOHA ABDELHAMID
- 26. Evaluación con enfoque de género de las políticas públicas
desde una perspectiva de derechos humanos. 248**
CHAFIKI MOHAMED
- 27. Evaluación de la Iniciativa Nacional para
el Desarrollo Humano: independencia y uso. 253**
MOHAMED MOUIME
- 28. Desafíos de una nueva Sociedad Nacional
de Evaluación 257**
MARTHA MCGUIRE Y JAMES MELANSON
- 29. La ciencia de la entrega: implicaciones para
el seguimiento y la evaluación 262**
FATION LULI Y MARIE GERVAIS
- 30. Sopa de letras: vincular las letras para promover el uso
de la evaluación 269**
STEPHANIE SHIPMAN Y JODY FITZPATRICK
- 31. La diversidad de la empresa de evaluación influye
en su uso en los Estados Unidos 273**
ARIANNE WESSAL, CLAY G. WESCOTT
Y MATTHEW COURTNEY TREUTH, JR

ANEXOS	281
Anexo 1: Agenda.	283
Anexo 2: Lista de Participantes	286
Anexo 3: Valoración de la Conferencia	291
EL EVENTO EN IMÁGENES	295

AGRADECIMIENTOS

Diversas organizaciones y personas son responsables del éxito de la Tercera Conferencia Internacional sobre Capacidades Naciones de Evaluación. Como copatrocinadores, la Oficina Independiente de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil agradecen las oportunidades que esta Conferencia ha proporcionado a cada una de estas instituciones y esperan que haya nuevas colaboraciones.

El apoyo de la dirección del PNUD, especialmente de Rebeca Grynspan (Administradora Asociada del PNUD) y Jorge Chediek (Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante del PNUD en Brasil), son muy encomiables.

También expresamos nuestra gratitud a Marcelo Cabral, Cecilia Ishikawa Lariú y Alexandro Rodrigues Pinto, del Ministerio brasileño de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, así como a Marianne Pinotti (Secretaría Municipal para Personas con Discapacidades y Movilidad Reducida, de São Paulo) y Rogério Haman (Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de São Paulo).

La Conferencia fue posible gracias al generoso apoyo financiero de los Gobiernos de Finlandia, Noruega y Reino Unido. Los organizadores también valoran sus contribuciones sustantivas como participantes de la Conferencia.

Reconocemos con gratitud el papel del Grupo Asesor que ha guiado a los organizadores en la conceptualización, organización y puesta en marcha de la Conferencia. El Grupo Asesor estuvo compuesto por:

- Riitta Oksanen (Asesora principal, Evaluación del desarrollo, Oficina del Subsecretario de Estado, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia).
- Paula Montagner (Secretaria Adjunta de Evaluación y Gestión de Información, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil).
- Deborah Rugg (Directora, División de Inspección y Evaluación, Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas, Presidenta del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas [UNEG]).
- Taiana Fortunato Araujo (Comité brasileño de Gestión de la Red de Seguimiento y Evaluación, economista del Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología [INMETRO], Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil).
- Marco Segone (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] y Copresidente de EvalPartners).
- Natalia Kosheleva (Presidenta, Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación y Copresidenta de EvalPartners).
- Thania de la Garza Navarrete (Directora General Adjunta de Evaluación, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL]).
- Mohamed Mouime (Director de la División de Sistemas de Información, Observatorio Nacional para el Desarrollo Humano, Marruecos).
- Christel Jacob (Directora, Unidad de Evaluación e Investigación, Departamento de Seguimiento y Evaluación del Desempeño en la Presidencia, República de Suráfrica).
- Kobus van der Merwe (Director jefe, Oficina de Seguimiento de la Gobernanza en la Comisión del Servicio Público, República de Suráfrica).

Reconocemos también el apoyo y la participación en la Conferencia de la Red de Seguimiento y Evaluación de Brasil (especialmente de Marcia Paterno Joppert), de EvalPartners, de los Centros Regionales para el Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados (CLEAR, por sus siglas en inglés) y de las oficinas de evaluación de las Naciones Unidas y los sistemas multilaterales.

También participó activamente personal de la Dirección de Políticas para el Desarrollo del PNUD (entre ellos, Romolo Tassone, Xiaojun Grace Wang y Jennifer Colville), además de Inka Mattila, de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe de la misma organización.

Diversas personas de la Oficina Independiente de Evaluación contribuyeron a la Conferencia y/o desarrollaron materiales para este informe: Juha Uitto, Ana Rosa Soares, Concepción Cole, Óscar García, Joan Gordon, Ximena Ríos, Michelle Sy, Vijayalakshmi Vadivelu, Sasha Jahic, Anish Pradhan y Roberto La Rovere.

Además contamos con la contribución de personas asociadas temporalmente a la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD para esta Conferencia y/o este informe: Neha Karkara, Tessie Tzavaras Catsambas y Nicholas J. Cuozzo.

PREFACIO



Nuestro mundo es más complejo, interconectado e impredecible que nunca y lo mismo ocurre con los desafíos que afrontamos. La presión sobre los gobiernos nacionales, los actores no estatales, las agencias de desarrollo y los donantes para alcanzar y demostrar resultados sostenibles es enorme y no hará más que crecer a medida que emerge la agenda de desarrollo para después de 2015. La evaluación puede proporcionar información crítica para asegurar que las intervenciones de desarrollo tienen en cuenta desafíos interconectados y a más largo plazo, pese al carácter cortoplacista que tienen las acciones y proyectos planeados.

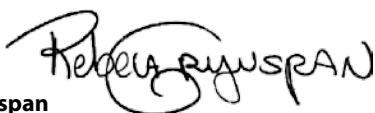
Las capacidades nacionales de evaluación son cada vez más decisivas en la aptitud que, en general, tienen los países para captar y demostrar resultados a una variedad de entidades, promover el aprendizaje, permitir a los responsables de la toma de decisiones adoptar decisiones fundadas y planear estratégicamente. En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estamos convencidos de que el éxito de las intervenciones de desarrollo depende en parte de la capacidad de realizar evaluaciones creíbles y usarlas para tomar decisiones basadas en las evidencias.

Conferencias como ésta, sobre las capacidades nacionales de evaluación, proporcionan foros de debate sobre los problemas de evaluación que afrontan los países y permiten a los participantes aprovechar las experiencias recientes e innovadoras de otros países. Las dos conferencias anteriores sobre capacidades nacionales de evaluación, celebradas en Marruecos y Suráfrica, enfatizaron la necesidad de crear mejores capacidades nacionales para gestionar programas de desarrollo. El foco estaba en mejorar sistemas organizativos y procesos, y en desarrollar incentivos para mejores desempeños y resultados. Los sistemas nacionales que facilitan evaluaciones creíbles e independientes desempeñan un papel importante en el logro de estas prioridades, al producir evidencias e información objetiva sobre cómo se pueden lograr mejoras. Es por esto por lo que es tan importante institucionalizar los sistemas y las prácticas de evaluación.

Las capacidades nacionales de evaluación son cada vez más decisivas en la aptitud que, en general, tienen los países para captar y demostrar resultados a una variedad de entidades, promover el aprendizaje y permitir a los responsables de la toma de decisiones adoptar decisiones fundadas y planear estratégicamente.

Permítanme reiterar que el PNUD está plenamente comprometido con el apoyo de los esfuerzos dirigidos a fortalecer las capacidades nacionales de evaluación. El PNUD ha invertido esfuerzos considerables en el pasado para fortalecer la gestión basada en resultados, el desempeño del programa, el aprendizaje de las evaluaciones y la elaboración de informes sobre sus resultados. Estamos viendo que en la organización se está enraizando una cultura de resultados más fuerte. En línea con la Política de Evaluación del PNUD, las unidades de programa de la organización promueven y coordinan la cooperación Sur-Sur y triangular para apoyar el fortalecimiento de las capacidades nacionales, especialmente la evaluación a nivel de país. La cooperación Sur-Sur es una herramienta poderosa para afrontar desafíos de desarrollo comunes. Igualmente, las soluciones Sur-Sur pueden desempeñar un papel protagonista en la promoción y el fortalecimiento de capacidades nacionales de evaluación así como al abordar las preocupaciones urgentes que enfrentan las evaluaciones de desarrollo en la actualidad.

Al acercarnos a la declaración de 2015 como el Año Internacional de la Evaluación, instamos a todos nuestros asociados a que redoblen los esfuerzos para fortalecer las capacidades de evaluación nacionales y aprovechar la riqueza de conocimiento y experiencia en materia de desarrollo pensando en todo el Sur. En este entorno de desarrollo cada vez más complejo, nos corresponde a nosotros mantener la relevancia de la evaluación reconociendo y respondiendo a los desafíos de su uso, credibilidad e independencia.



Rebeca Grynspar

Secretaria General Adjunta de la ONU y Administradora Asociada del PNUD

Mensajes clave del discurso inaugural



*Unos 160 participantes de 63 países
asistieron a la Conferencia, convirtiéndola
en el evento de evaluación más amplio
del sistema de las Naciones Unidas*

PRÓLOGO



La Oficina Independiente de Evaluación del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil se unieron para copatrocinar la Tercera Conferencia Internacional sobre las Capacidades Nacionales de Evaluación.

El propósito de esta Conferencia era compartir experiencias, desafíos y soluciones de los programas en los países que disponen de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación (SyE), incluidos los países que pueden estar considerando crear uno. La Conferencia ofreció un foro para identificar las lecciones y los retos en la implementación nacional de sistemas de SyE y el uso de la evaluación. En general, la Conferencia ayudó a identificar la oferta y la demanda de asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los sistemas de SyE bajo el paraguas de la cooperación Sur-Sur y triangular. La Conferencia fue organizada en torno a tres temas interrelacionados: la independencia, la credibilidad y el uso de la evaluación.

Unos 160 participantes de 63 países asistieron a la Conferencia, convirtiéndola en el evento de evaluación más amplio del sistema de las Naciones Unidas. El encuentro fue también emitido por internet en 140 países. El evento estuvo específicamente diseñado para brindar oportunidades para un intercambio abierto e interacciones directas entre las instituciones nacionales que solicitan las evaluaciones, las instituciones y los profesionales que realizan las evaluaciones y las personas con poder de decisión que las usan.

Este informe recoge mensajes clave y resultados de la Conferencia, contribuyendo al intercambio de conocimiento y la cooperación Sur-Sur entre los países a fin de fortalecer los esfuerzos relacionados con la evaluación. Para aumentar su relevancia para los responsables de la formulación de políticas, este informe presenta cuatro documentos, encargados expresamente para el evento, que proporcionaron un marco de trabajo conceptual para el tema de la Conferencia. También incluye 31 documentos nacionales (la mayoría de los cuales fueron obra de participantes de la Conferencia) que ofrecen perspectivas nacionales en los temas de independencia, credibilidad y uso de la evaluación.

La Oficina Independiente de Evaluación del PNUD y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil se comprometen a continuar apoyando el diálogo iniciado con esta Conferencia. Esperamos que este informe sirva como herramienta para promover la continuidad de las redes, la cooperación y los acuerdos alcanzados en el evento.

A handwritten signature in blue ink that reads "Indran A. Naidoo".

Mr Indran Naidoo

Oficina Independiente de
Evaluación del PNUD

A handwritten signature in blue ink that reads "Paulo Jannuzzi".

Mr Paulo Jannuzzi

Secretario de Evaluación y Gestión de Información
Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre

RESUMEN EJECUTIVO

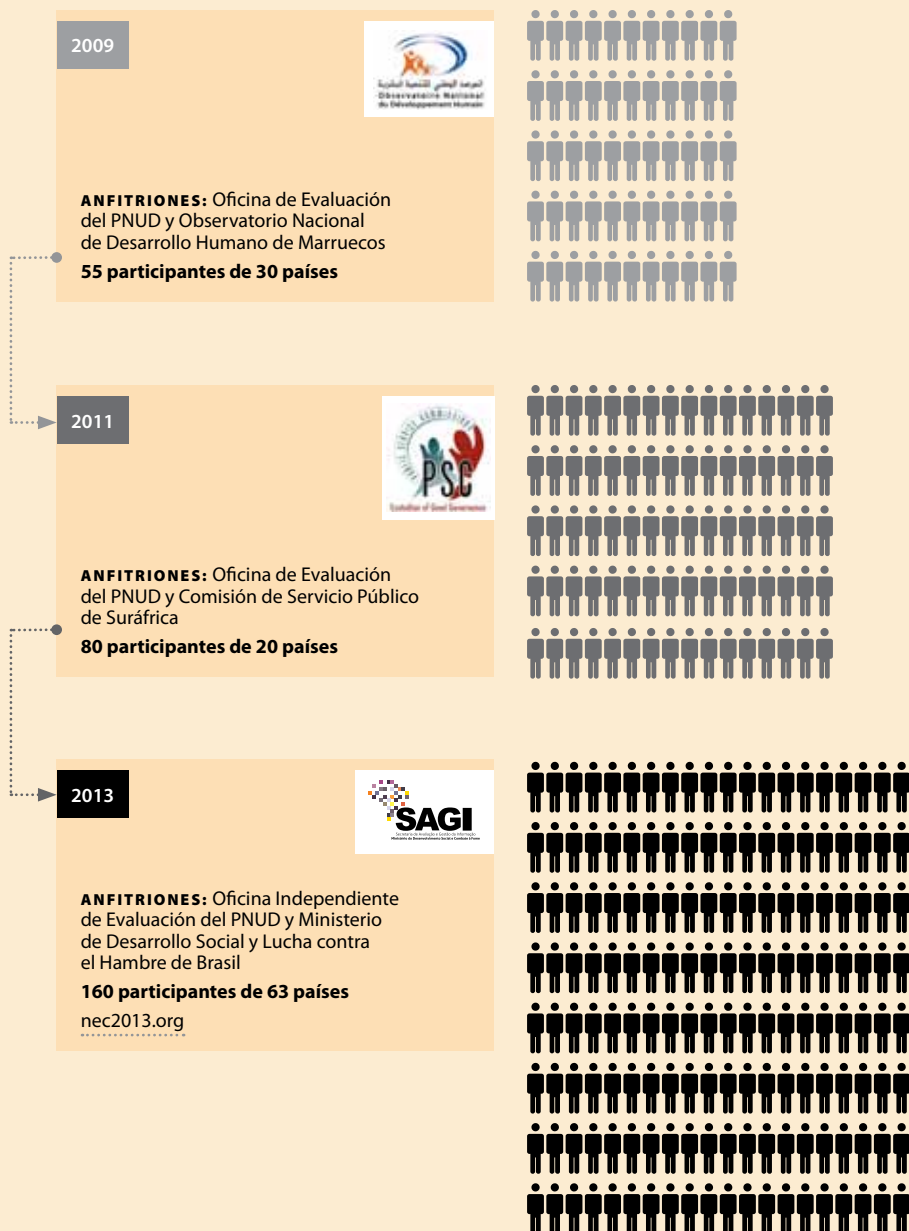
La Tercera Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación se celebró del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2013 en São Paulo (Brasil). La Conferencia fue copatrocinada por la Oficina Independiente de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) de Brasil. El tema general de la Conferencia era “Soluciones a los desafíos relacionados con la independencia, la credibilidad y el uso de la evaluación”.

Esta Conferencia se basa en las deliberaciones de la Primera Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales¹ (Marruecos, 2009) y la Segunda Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales² (Suráfrica, 2011). Las conferencias sobre capacidades nacionales de evaluación proporcionan foros de debate sobre los temas de evaluación que afrontan los países y permiten a los participantes aprovechar experiencias innovadoras de otros países y trabajar con soluciones Sur-Sur.

Más de 160 personas de 63 países asistieron a la conferencia de 2013, incluidos representantes de instituciones nacionales responsables de encargar, realizar y utilizar evaluaciones de políticas públicas, programas y proyectos. Además, participaron activamente en la Conferencia responsables de la elaboración de políticas, parlamentarios, expertos en evaluación, profesionales, miembros de la academia, representantes de la sociedad civil, de Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional (OVEP) y empleados del PNUD, de otras agencias de desarrollo y del sistema de las Naciones Unidas. Con sesiones clave emitidas en directo por internet, también se pudo unir a los trabajos una amplia audiencia mundial dentro y fuera de las Naciones Unidas³. Ésta ha sido la primera conferencia sobre capacidades nacionales de evaluación de tal escala, y en ella ha participado una gran variedad de partes interesadas en todo el mundo.

-
- 1 La Primera Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación se celebró en Casablanca (Marruecos) del 15 al 17 de diciembre de 2009. La Conferencia fue copatrocinada por la Oficina de Evaluación del PNUD y el Observatorio Nacional de Desarrollo Humano de Marruecos. Unos 55 participantes de 30 países asistieron al evento. El informe correspondiente está disponible en nec2013.org/downloads/NEC-2009-Proceedings.pdf
 - 2 La Segunda Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación se celebró en Johannesburgo (Suráfrica) del 12 al 14 de septiembre de 2011. La Oficina de Evaluación del PNUD y la Comisión de Servicio Público de Suráfrica la copatrocinaron. Unos 80 participantes de 20 países asistieron a esta conferencia. El informe correspondiente está disponible en nec2013.org/downloads/NEC-2011-Proceedings.pdf
 - 3 Más de 400 personas visitaron la retransmisión en directo por internet. En algún momento, se registraron 64 conexiones simultáneas en directo.

FIGURA 1. LA EVOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CAPACIDADES NACIONALES DE EVALUACIÓN



A fin de captar la riqueza de conocimiento y de experiencia de los participantes, cada día de la Conferencia estuvo dedicado a un subtema específico (uso, credibilidad e independencia de las evaluaciones). En cada subtema, se organizaron foros de solución paralelos en los que los participantes entablaron debates en grupos más pequeños. Las soluciones fueron presentadas en una sesión plenaria para alentar compromisos de cooperación Sur-Sur con el objetivo de promover las evaluaciones. En vísperas de la Conferencia, debates en línea⁴ sobre el tema principal ofrecieron también a los participantes la oportunidad de compartir experiencias en la promoción de prácticas y de una cultura de evaluación.

En su discurso inaugural, Rebeca Grynspan⁵ destacó la importancia de la evaluación en democracia en la medida en que es fundamental para una buena gobernanza (votada por las Naciones Unidas como la tercera prioridad más importante). Grynspan subrayó el papel de las evaluaciones para cerrar la brecha entre experiencia y conocimiento. Además, destacó que las evaluaciones deben ser más flexibles, colaborativas y receptivas, sin comprometer el rigor y la independencia necesarios para su credibilidad. Grynspan desafió a los evaluadores a medir lo que es importante, y no solo lo que es fácil, a incorporar consideraciones culturales y concentrarse en los intercambios Sur-Sur y en el aprendizaje. Finalmente, instó a los gobiernos a institucionalizar la evaluación para ayudar a ampliar los programas.

La Conferencia **declaró 2015 como el Año Internacional de la Evaluación (EvalYear, por su denominación en inglés)**. EvalYear ofrece una oportunidad clave para posicionar la evaluación en la escena política, concienciando más sobre la importancia de inscribir los sistemas de evaluación en la formulación y la implementación de objetivos y estrategias de desarrollo internacionales, nacionales y subnacionales. En el contexto de EvalYear, los debates subrayaron varias iniciativas innovadoras que promueven alianzas críticas entre los gobiernos, los parlamentarios y las OVPE a fin de fortalecer la demanda y el uso de la evaluación. Un panel de representantes del Gobierno de Sri Lanka, sus parlamentarios y la Asociación de Evaluación de Sri Lanka encarnaron un ejemplo de colaboración del conjunto del sistema para crear capacidades nacionales de evaluación. Hay más información disponible sobre EvalYear en mymande.org/evalyear.

SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LOS DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL USO DE LA EVALUACIÓN

En su discurso de apertura, Paulo Jannuzzi⁶ indicó que, para promover el uso de la evaluación, los objetivos y preguntas de la evaluación deben alinearse con los métodos de evaluación. Esto garantizará que la evaluación sea relevante para los temas de políticas públicas que se tratan. Jannuzzi apuntó además que reforzar la credibilidad de una evaluación refuerza su uso. Al reconocer la naturaleza política de la evaluación, un proceso de evaluación inclusivo y participativo apoya su credibilidad. Cuando los evaluadores están dispuestos a escuchar a todas las partes y la evaluación

4 Un resumen de las Discusiones Prácticas de la Comunidad sobre los temas de la conferencia está disponible en nec2013.org/downloads/NEC-2013-COP-summary.pdf

5 Rebeca Grynspan es Secretaria General Adjunta de la ONU y Administradora Asociada del PNUD. Se puede acceder a su discurso completo en nec2013.org/downloads/AA_Statement_NEC2013.pdf (en inglés).

6 Secretario de Evaluación y Gestión de Información (SAGI).

incorpora y presenta diferentes perspectivas, la evaluación gana legitimidad. Jannuzzi también enfatizó la importancia de una comunicación eficaz y oportuna dirigida a diversas audiencias para asegurar el uso de los resultados de la evaluación. El documento sobre el uso de las evaluaciones está disponible en la sección de “Documentos solicitados” de este informe.

Después de los tres foros paralelos sobre el uso de la evaluación⁷, la sesión plenaria destacó que la presencia de políticas nacionales de seguimiento y evaluación ha demostrado ayudar en la promoción del uso de las evaluaciones en algunos países. Sin embargo, uno de los desafíos más difíciles para los países ha sido dónde ubicar –y cómo estructurar– el mandato y la función de la evaluación en el seno del gobierno. Con base en el debate de los participantes, presentamos aquí una perspectiva de los desafíos que obstaculizan el uso de la evaluación sobre el terreno:

“Hay varios factores que limitan la demanda y el uso de evaluaciones por parte del Gobierno de Afganistán. En particular, la falta de comprensión por parte de los líderes y la alta dirección de la importancia que tiene la información sobre SyE. Hay varios factores que afectan el [uso de las evaluaciones], tales como la voluntad política, el hecho de no confiar por completo en los informes [de evaluación], la falta de comprensión técnica y de conocimiento de los problemas planteados y las intervenciones, y el favoritismo”.

AFGANISTÁN

Otro obstáculo crítico para la promoción del uso de evaluaciones ha sido la falta de canales apropiados que vinculen las evaluaciones a los programas.

“Los datos de SyE deben llegar a los ministerios para guiarles en la implementación de las actividades en curso y para la planificación de futuras acciones. Sin embargo, hay poco intercambio de información con las agencias implementadoras. Para mejorar el uso de las evaluaciones, es necesario retroalimentar de manera adecuada a las agencias implementadoras”.

MALAWI

Un desafío adicional ha sido la ampliación del uso de la evaluación más allá de un número limitado de partes interesadas.

“Actualmente, la evaluación parece estar bien posicionada como un instrumento de cambio entre los funcionarios públicos del gobierno federal, en particular para el cambio de normativas y la obtención de información sobre el desempeño del programa. Este uso es percibido por los actores gubernamentales dentro del Ejecutivo. Todavía está por lograrse esa misma percepción entre los actores ajenos al Gobierno, tales como (los miembros del) Congreso, los beneficiarios o los ciudadanos”.

MÉXICO

Los participantes también aprendieron de los ejemplos de países como India, Malasia y los Estados Unidos. India está aplicando actualmente el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, que cubre 80 departamentos y 800 centros de responsabilidad. El Gobierno de Malasia exige a los ministerios que realicen evaluaciones y proporcionen directivas de evaluación. En los Estados Unidos, la Oficina de Responsabilidad⁸ es una agencia gubernamental independiente, no parti-

7 Los temas de los tres foros paralelos de solución fueron: a) capacidades de evaluación para asegurar el uso de la evaluación; 2) soluciones o enfoques innovadores para asegurar el uso de los hallazgos de la evaluación y la implementación de recomendaciones, y 3) sistemas nacionales de evaluación e incentivos para promover el uso de la evaluación.

8 Véase gao.gov

dista, que trabaja para el Congreso. Los debates mostraron que desarrollar estructuras con el mandato legal de usar los resultados de la evaluación puede contribuir a la rendición de cuentas.

En Sri Lanka, la estrategia de promover la colaboración entre los actores del Gobierno, el Parlamento y la sociedad civil para aumentar la visibilidad de la evaluación ha tenido resultados positivos.

“El Gobierno de Sri Lanka ha dado una alta prioridad a asegurar la rentabilidad de la gestión pública. Como resultado, la Administración Pública está dando mucha importancia a conceptos tales como la gestión orientada a los resultados del desarrollo, evaluación del desarrollo y auditoría de gestión”.

SRI LANKA

Los debates subrayaron también que, además de la política y la estructura, se debe elevar el perfil de la evaluación entre quienes elaboran las políticas y el público. Esto significa que los informes de evaluación deben ser publicados y difundidos abiertamente y, si es posible, en las lenguas locales. Los informes deberían ser fáciles de usar (considerar informes en vídeo, radio o televisión como productos de la evaluación) y presentar ideas útiles que arrojen luz sobre las diferentes opciones y temas de políticas públicas. Las innovaciones de los países en materia de difusión incluyen un tablero intuitivamente coloreado de BAPPENAS (el Ministerio de Planificación de Indonesia) que hace extremadamente fácil la revisión y comprensión de los resultados de la evaluación. Esto queda bien ilustrado en la siguiente experiencia:

“La información suministrada por la Evaluación de Medio Término (EMT) fue muy beneficiosa para quienes elaboran las políticas porque la EMT fue realizada en el momento adecuado. La información sobre el desempeño estuvo disponible justo a tiempo, cuando el proceso de planificación y elaboración del presupuesto para el año fiscal (...) comenzaba. Los resultados de la EMT fueron presentados por el ministro y debatidos en el gabinete ministerial dirigido por el Presidente”.

INDONESIA

Crear una cultura de evaluación requiere crear una estructura de incentivos apropiada que promueva el uso de la evaluación en la elaboración de políticas. En Malasia, por ejemplo, la financiación para proyectos de seguimiento está ligada a la realización de evaluaciones de proyectos existentes.

SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LOS DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA CREDIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN

En su discurso principal, María Bustelo⁹ apuntó que la credibilidad de la evaluación está inextricablemente ligada a la inclusión y la exclusión en la evaluación. En otras palabras, quién participa en la evaluación, quién la paga, qué institución auspicia o dirige la evaluación, quién lidera la evaluación, quién es entrevistado y quién proporciona respuestas a la evaluación determinan su credibilidad. Bustelo sugirió que la credibilidad no solo depende de la calidad e independencia de evaluadores individuales, sino también de las percepciones de independencia y competencia de las instituciones que solicitan las evaluaciones.

En algunos países, un lazo estrecho con el Gobierno otorga credibilidad a la evaluación, pero puede que esto no sea así en otros casos. Los Gobiernos deberían garantizar que el marco de sus sistemas de SyE se ajusta a su sistema de gobierno en general. La credibilidad está también ligada a la capacidad de evaluación. Capacidades de evaluación fuertes a

9 Profesora Asociada, Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid.

menudo llevan a evaluaciones de buena calidad que responden a los estándares comunes de evaluación y siguen procesos legítimos e inclusivos. Invertir en formación para la evaluación es crítico para la credibilidad de las evaluaciones y, en general, para el campo de la evaluación. Finalmente, la comunicación regular y transparente es esencial para reforzar la credibilidad del proceso de evaluación y el uso de sus hallazgos. El documento sobre la credibilidad de las evaluaciones está disponible en la sección de “Documentos solicitados” de este informe.

Después de dos foros de soluciones paralelos sobre la credibilidad de las evaluaciones¹⁰, la sesión plenaria subrayó que compartir de forma transparente los hallazgos y resultados refuerza la credibilidad. Es más, la credibilidad de las evaluaciones también depende de la pericia, las competencias y la reputación de los evaluadores. La revisión de las evaluaciones por homólogos puede ayudar a mantener la agudeza de los evaluadores y aumentar la calidad de la evaluación. Además, reunir equipos de evaluación con la participación de diversos miembros de nivel nacional e internacional, incluidos los gobiernos, la academia y otras partes interesadas, puede mejorar la calidad de la evaluación. Para respaldar este debate, una experiencia de los Estados Unidos subrayó lo siguiente:

“La credibilidad está influida por la elección en el diseño del estudio, la competencia en su ejecución y la afiliación institucional de su autor, así como por su reputación en materia de calidad y objetividad”.

ESTADOS UNIDOS

Suráfrica proporcionó un ejemplo adicional sobre la ubicación de la estructura de evaluación dentro del contexto del país, de manera que promueva la autoridad, la credibilidad y un compromiso con el uso de la evaluación:

“Un cambio significativo se produjo en 2010 con la creación del Departamento de SyE del desempeño (DPME, por sus siglas en inglés), que se ha movido muy rápidamente para establecer una gama de sistemas de SyE, incluyendo un sistema nacional de evaluación. El DPME se ha centrado explícitamente en intentar crear un sistema de evaluación enfocado hacia la utilización y orientado a la demanda”.

SURÁFRICA

Participantes de Brasil compartieron un compromiso claro con la credibilidad y la independencia:

“La SAGI tiene por objetivo cumplir la difícil labor de garantizar tanto la independencia y la credibilidad de la propia investigación como que la evaluación sea realmente utilizada para cualificar las políticas públicas”.

BRASIL

SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LOS DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA INDEPENDENCIA DE LA EVALUACIÓN

En su discurso de apertura, Hans Martin Boehmer¹¹ subrayó las diferentes dimensiones y definiciones de independencia. La independencia puede ser entendida en distintos niveles,

10 Los temas de los dos foros de soluciones paralelos fueron: 1) herramientas y metodología para reforzar la credibilidad de la evaluación y 2) sistemas funcionales de evaluación para promover la credibilidad de las evaluaciones.

11 Alto Directivo, Grupo de Evaluación Independiente, Departamento de Estrategia, Comunicación y Aprendizaje, Banco Mundial.

entre ellos los niveles estructural, organizativo, individual y financiero. La independencia es importante cuando previene sesgos y garantiza que no hay ganancia (o pérdida) económica de ciertas conclusiones de la evaluación.

Boehmer sugiere además que la independencia no es un fin en sí misma, sino que debe ser vista en el contexto de la capacidad que tiene la evaluación de lograr resultados. Para que la independencia surta efecto en los resultados, las funciones de la evaluación necesitan tener un importante papel de aprendizaje. También explicó que algunas de las formas en que se interpreta o lleva a la práctica la independencia pueden tener un efecto neutro o negativo en la credibilidad y el uso de evaluaciones. Boehmer apuntó que, a medida que evolucionan los sistemas de seguimiento y evaluación nacionales, establecer mejores lazos entre la independencia y los resultados representa una oportunidad para innovar y avanzar en el campo del seguimiento y la evaluación. El documento sobre la independencia de la evaluación está disponible en la sección de “Documentos solicitados” de este informe.

Después de dos foros de solución paralelos sobre la independencia de las evaluaciones¹², la sesión plenaria señaló que se debe considerar la independencia de la evaluación en el contexto del país. Personas destacadas del Gobierno, la sociedad civil y los medios de comunicación pueden promover la credibilidad e independencia de las evaluaciones creando una demanda de evaluación. Se puso además énfasis en que educar a los medios de comunicación y al público sobre el valor de la evaluación y sobre la manera en que se deben interpretar sus resultados inculca una cultura de evaluación en el país. Los participantes compartieron además prácticas que promueven la independencia de las evaluaciones en su contexto nacional:

“Las principales decisiones sobre la evaluación de programas sociales y la medición de la pobreza son tomadas por una mayoría de investigadores que son elegidos, no designados por el Presidente o por el Ministro de Desarrollo Social. Esta característica ha dado al CONEVAL una independencia efectiva del Ejecutivo e incluso del Congreso”.

MÉXICO

“Para las evaluaciones de rutina, se nombra un equipo de expertos independientes en evaluación con representación del Departamento de Gestión y Seguimiento de Proyectos y de especialistas independientes del sector, de instituciones académicas y de investigación. Igualmente, en el caso de evaluaciones de una naturaleza especial, con limitaciones de capacidad, el estudio se externaliza a una institución académica o de investigación independiente”.

SRI LANKA

“Los sistemas de evaluación (...) apoyan procesos de toma de decisiones y aprendizaje en la organización, (...) la transparencia de programas y el desempeño de las políticas y sus resultados. Este tipo de información es esencial para aumentar la confianza de todas las partes interesadas en los procesos políticos y contribuye a una [mayor] coordinación, rendición de cuentas, [y] una gobernanza más eficaz”.

BRASIL

La importancia de la innovación en las evaluaciones fue muy enfatizada en las deliberaciones de la Conferencia. En ella, se apuntó que los países están usando crecientemente enfoques innovadores para gestionar el desempeño de las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios. Esto se debe a que las evaluaciones deben responder a mayores

12 Los temas de los dos foros paralelos de solución fueron: 1) posibilitar entornos y disposiciones institucionales para la independencia de las evaluaciones y 2) enfoques/modelos para reforzar la rendición de cuentas de las políticas públicas y el aprendizaje.

demandas y a entornos que cambian con rapidez. Por otra parte, los avances tecnológicos proporcionan oportunidades para innovar en las evaluaciones. Seis enfoques de evaluación innovadores fueron presentados a los participantes: cosecha de alcances (*results harvesting*), externalización masiva (*crowdsourcing*), datos residuales (*data exhaust*), infraestructura inteligente, teleobservación y visualización de datos¹³.

Además, se presentaron proyectos innovadores para fortalecer la demanda y el uso de evaluaciones a fin de fundamentar la elaboración de políticas, especialmente en el contexto y espíritu de EvalYear. Esos proyectos son parte de EvalPartners Innovation Challenge (un reconocimiento a la innovación otorgado por EvalPartners, el movimiento global para fortalecer las capacidades nacionales de evaluación)¹⁴.

La Conferencia ofreció espacio para compartir experiencias detalladas sobre el uso de las evaluaciones por el Gobierno brasileño en relación al Plan Brasil Sin Miseria y los programas Bolsa Familia, Cisternas y de Adquisición de Alimentos. El Gobierno brasileño también compartió información sobre sus encuestas, herramientas y cursos de formación en seguimiento y evaluación. Las OVEP nacionales y regionales de África proporcionaron ideas específicas sobre cómo pueden estas organizaciones voluntarias apoyar mejor a los gobiernos en la promoción de capacidades nacionales de evaluación.

En la clausura de la Conferencia, se sugirió que la Cuarta Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación se celebre en 2015 en Asia. El evento concluyó con una presentación de 18 compromisos acordados y propuestos por los participantes (se puede leer más sobre el tema en la sección “Compromisos resultantes de la Conferencia”). Estos compromisos son particularmente relevantes en el contexto de EvalYear en la medida en que alientan la cooperación y el diálogo Sur-Sur para crear capacidades nacionales de evaluación a nivel nacional, regional e internacional.

ENLACES ÚTILES



Documentos de la Conferencia

nec2013.org



Mensajes Twitter (La Conferencia de 2013 utilizó las redes sociales con #NECBrazil)
storify.com/UNDP_Evaluation/following-the-third-international-conference-on-na-1



Vídeos

Sesiones de la Conferencia: youtube.com/user/evaluationoffice

Entrevistas a los participantes de la Conferencia:
youtube.com/playlist?list=PLduAEjS6wFdKffErxoBwsADrSiagoYoZn



Resumen de los debates de la Comunidad de Prácticas

nec2013.org/downloads/NEC-2013-COP-summary.pdf

13 Para más información sobre la innovación en las evaluaciones, véase nec2013.org/documents/papers/Innovations-in-mande.pdf

14 Para más información sobre la innovación en las evaluaciones, véase mymande.org/evalpartners/evalpartners_announces_the_winners_of_the_innovation_challenge

COMPROMISOS ASUMIDOS EN LA CONFERENCIA

Los participantes en la Conferencia, inspirados por las meditadas presentaciones en la plenaria, los paneles de los gobiernos y de representantes de las OVEP, y los debates en pequeños grupos, alcanzaron 18 compromisos para impulsar las capacidades nacionales de desarrollo. Estos compromisos pueden agruparse en las cuatro estrategias clave que ayudan a crear sistemas de evaluación nacional. Algunos de ellos pueden apoyar múltiples estrategias.

Las estrategias incluyen:

1. Alentar el uso de la evaluación mediante su defensa activa en el interior del país y a nivel global.
2. Definir y fortalecer los procesos y los métodos de evaluación.
3. Involucrar a las partes interesadas existentes y nuevas en los intercambios y la colaboración.
4. Explorar opciones para que estructuras institucionales diferentes gestionen la evaluación.

Se espera que los socios del PNUD, los participantes en la Conferencia y otras partes interesadas se impliquen en las oportunidades de intercambio de conocimiento y debatan cómo pueden colaborar los gobiernos nacionales y los asociados, bajo los auspicios de la cooperación Sur-Sur, para implementar estos 18 compromisos. El PNUD está comprometido con el desarrollo y la puesta en marcha de una estrategia de seguimiento y verificación de los esfuerzos, los acuerdos de cooperación y los resultados de los gobiernos nacionales y sus socios con respecto a estos compromisos y al Año Internacional de la Evaluación (EvalYear, 2015)¹⁵.

El PNUD también ayudará a identificar y dar seguimiento a la cooperación potencial entre los participantes de la Conferencia y otras partes interesadas. Además, vinculará a las partes interesadas con socios potenciales y con las unidades programáticas de la organización que puedan apoyar las iniciativas de cooperación Sur-Sur para implementar los compromisos.

15 Véase mymande.org/evalyear

ESTRATEGIA	COMPROMISOS
Promover el uso de la evaluación mediante su defensa activa dentro del país y a nivel global	Colaborar en la creación y fortalecimiento de sistemas nacionales de datos creíbles para mejorar la integridad de estos sistemas a fin de vincular mejor el desempeño de políticas y programas.
	Desarrollar sistemas que promuevan el seguimiento transparente de las evaluaciones, tales como los sistemas de rastreo de respuestas de la administración y la comisión ciudadana, que permiten un seguimiento de la implementación de las recomendaciones de la evaluación eficaz.
	Crear/fortalecer los Foros Parlamentarios para evaluaciones de desarrollo en diferentes regiones a fin de promover la realización y el uso de las evaluaciones.
	Desarrollar/conectar registros nacionales/ sistemas estadísticos nacionales con los sistemas de seguimiento y evaluación con creciente frecuencia de recopilación de datos para apoyar las evaluaciones y la toma de decisiones.
	Asignar recursos (un porcentaje del costo de las iniciativas) para la realización de evaluaciones cuando se diseñen/aprueben políticas de programas/proyectos. Usar evaluadores externos para facilitar/moderar las autoevaluaciones y revisiones.
Definir y fortalecer los procesos y métodos de evaluación	Desarrollar enfoques basados en las lecciones aprendidas, en cómo incorporar las dimensiones culturales en la evaluación en diferentes contextos nacionales y regionales.
	Desarrollar estándares basados en las lecciones aprendidas para asegurar una adecuada triangulación de las evidencias, los controles y los equilibrios , así como el uso de datos cualitativos y no basarse únicamente en la percepción.
	Desarrollar estándares basados en las lecciones aprendidas para asegurar la implicación de las partes interesadas en la evaluación al tiempo que se garantiza la independencia de la misma.
Involucrar a las partes interesadas existentes y nuevas en los intercambios y la colaboración	Desarrollar e implementar un marco transparente de seguimiento y evaluación basado en los resultados para rastrear los esfuerzos y resultados de los compromisos propuestos en esta Conferencia que han sido implementados.
	Desarrollar/fortalecer/apoyar/ampliar sistemas entre pares y programas de asesoramiento entre asociaciones profesionales de evaluadores y unidades de evaluación gubernamentales.
	Facilitar asociaciones/cooperación entre los gobiernos, los OVEP, los parlamentarios y las iniciativas del sector privado para fortalecer la comprensión de qué es la evaluación y cómo ésta puede ser útil para diferentes acciones.
	Apoyar eventos conjuntos regionales/nacionales para hacer balance de la evolución de estos compromisos (en 2014), incluyendo el intercambio/aprendizaje de buenas prácticas para validar datos de múltiples fuentes, manejar datos sensibles y difundir los resultados de la evaluación.
Explorar opciones para que estructuras institucionales diferentes gestionen la evaluación	Estudiar las alternativas, valorando los pros y los contras de las diferentes opciones que ofrecen los dispositivos institucionales para evaluación , tales como legislación/política nacional de evaluación, cuando sea apropiado, teniendo en cuenta el contexto de país y estableciendo un conjunto de requisitos mínimos basados en las lecciones aprendidas.
	Tener una plataforma en internet (Comunidad de práctica NEC) para presentar/intercambiar experiencias; mantener a los participantes conectados y dar seguimiento a los compromisos.
	Traducir el material sobre la evaluación en diferentes lenguas. Identificar y analizar la eficacia de los mecanismos y prácticas de coordinación entre las unidades de evaluación centrales y las unidades ministeriales del sector y las evaluaciones de gobiernos locales.

MARCO CONCEPTUAL

INTRODUCCIÓN

Evaluar el desempeño de las políticas públicas está considerado un ingrediente fundamental que fomenta la rendición de cuentas, promueve una buena gobernanza y mejora la eficacia de los programas. La evaluación del desempeño de las políticas públicas puede ayudar a profundizar la democracia al crear las condiciones necesarias para hacer que los gobiernos rindan cuentas de su actuación e incrementar la transparencia. La evaluación de la acción pública está inscrita en el contexto político, económico y social de un país y necesita tener en cuenta la historia y el contexto nacional. Los países tienen diferentes configuraciones institucionales para valorar el desempeño de las acciones públicas, y la evaluación debería ser una de ellas.

Dado lo complejo que es institucionalizar sistemas de seguimiento y evaluación (SyE), no resulta sorprendente que haya cierto número de desafíos en cada fase del proceso. Los esfuerzos para crear y mantener sistemas de evaluación eficaces afrontan retos de diseño institucional, dinámica política, capacidad técnica y resistencia al cambio. Sucesivas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, incluida la revisión cuadrienal amplia de la política¹⁶ relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y las decisiones de la Junta Ejecutiva del PNUD, han alentado al sistema de las Naciones Unidas, y al PNUD en particular, a apoyar las capacidades nacionales de evaluación¹⁷.

OBJETIVOS

Para reforzar la comprensión y la apreciación de la evaluación como una poderosa herramienta de rendición de cuentas pública y de aprendizaje, la Conferencia tenía los siguientes objetivos:

- a) Compartir experiencias, desafíos y soluciones de los países que tienen sistemas de SyE nacionales, incluyendo aquellos que pueden estar considerando crear uno o tienen experiencias importantes con otro tipo de esfuerzos de evaluación.
- b) Identificar lecciones y restricciones a la implementación de sistemas nacionales de SyE y al uso de la evaluación.

16 Resolución A/RES/67/226 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Revisión Cuadrienal amplia de la Política. Nueva York, 22 de enero de 2013. Véase [un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/226&referer=http://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml&Lang=5](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/226&referer=http://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml&Lang=5).

17 Junta Ejecutiva del PNUD DP/2011/3, Política de Evaluación del PNUD. Nueva York, enero de 2011.

- c) Identificar oportunidades de cooperación técnica bajo el paraguas de la cooperación triangular y Sur-Sur para fortalecer la capacidad institucional respecto a los sistemas nacionales de SyE.

Después de las dos conferencias internacionales anteriores, esta Tercera Conferencia sobre Capacidades Naciones de Evaluación proporcionó una plataforma para compartir experiencias y ampliar las soluciones con las que abordar desafíos comunes relacionados con el establecimiento de sistemas nacionales para el SyE de las políticas y las iniciativas públicas. Al reconocer que el seguimiento y la evaluación están estrechamente vinculados, el evento se concentró más en la evaluación que en el seguimiento.

La Conferencia puso énfasis en tres aspectos interconectados del establecimiento de sistemas de SyE: cómo asegurar la independencia, la credibilidad y el uso de las evaluaciones. Al ser la tercera experiencia de esta naturaleza, la Conferencia aprendió de la experiencia adquirida por la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD al organizar las conferencias de 2009 y 2011. Entre los resultados beneficiosos que ha tenido, figuran mejores mecanismos de seguimiento y la continuidad del diálogo, de las redes y de los acuerdos alcanzados. Gracias a la naturaleza participativa de la Conferencia, los resultados ayudarán a mejorar los estándares internacionales de evaluación en su aplicación a los programas, políticas e iniciativas públicas.

LA INDEPENDENCIA DE LAS EVALUACIONES

Cumplir el requisito de independencia generalmente implica estar libre de influencia política y/o presión organizativa. Conforme a las normas y estándares establecidos por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés), se dice que una evaluación es independiente cuando es “objetiva, libre de influencia indebida y cuando tiene total autoridad para someter informes directamente a los niveles apropiados de decisión política”. Esta definición también implica que la administración tampoco debe imponer restricciones de alcance, contenido, comentarios ni recomendaciones a los informes de evaluación. Para evitar conflictos de interés, los evaluadores no deben estar directamente involucrados en el establecimiento, diseño e implementación de las políticas ni en la gestión de lo que es objeto de evaluación. Los evaluadores deberían, sin embargo, tener total acceso a toda la información relevante necesaria para la evaluación¹⁸.

La Conferencia abordó los desafíos que afrontan los gobiernos cuando establecen sistemas de seguimiento y evaluación considerados independientes. El evento respondió a preguntas como: ¿Quién es responsable de la evaluación de programas y políticas públicas en el país? ¿Quién solicita las evaluaciones? ¿Está la función de evaluación ubicada de manera independiente respecto a otras funciones de gestión? ¿Cómo se evitan los conflictos de interés o las presiones indebidas sobre los evaluadores? ¿Pueden las evaluaciones ser presentadas al nivel de decisión política apropiado? La independencia de la función de evaluación y su ubicación en la administración pública desencadenaron debates interesantes en la Conferencia.

18 Ver las “Normas y estándares de la UNEG para evaluaciones en el sistema de Naciones Unidas”, Nueva York, 2005. Esta definición de evaluación independiente está en línea con la proporcionada por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE en 2002, “Glosario de términos clave en la evaluación y la gestión basada en resultados”. Disponible en www.oecd.org/fr/cad/evaluation/glossaryofkeytermsinevaluationandresultsbasedmanagement.htm

El evento también abordó el papel complementario que podrían desempeñar la autoevaluación y la evaluación independiente. ¿Cómo están interrelacionadas? ¿Se han creado mecanismos de control y equilibrio entre las esferas del Estado, por ejemplo, entre el Poder Ejecutivo y Legislativo? ¿Cómo participan los ciudadanos en el proceso?

LA CREDIBILIDAD DE LAS EVALUACIONES

La credibilidad de la evaluación generalmente depende de la experiencia y la independencia de los evaluadores, el grado de transparencia del proceso de evaluación y la calidad de los productos de evaluación. La credibilidad requiere que las evaluaciones presenten tanto éxitos como fracasos. Los beneficiarios de los programas y políticas deberían, idealmente, participar en las evaluaciones a fin de promover la credibilidad y el compromiso.

La Conferencia abordó los desafíos que afrontan los gobiernos para asegurar la credibilidad de los sistemas de evaluación. El evento respondió a preguntas como ¿están las evaluaciones diseñadas, planeadas e implementadas siguiendo estándares internacionales de calidad en una evaluación? ¿Son explícitas las evaluaciones en el uso de metodologías para la recopilación, el análisis y la interpretación de los datos? ¿Tienen acceso los evaluadores a toda la información necesaria para realizar las evaluaciones? ¿Cómo aseguran los sistemas la calidad de las evaluaciones? ¿Son realizadas las evaluaciones de manera ética? ¿Se respeta la integridad de los datos o hay una manipulación de datos cualitativa o cuantitativa para influir en los hallazgos y conclusiones? ¿Consideran las evaluaciones temas relacionados con los derechos humanos, la igualdad de género, el carácter étnico o el comportamiento cultural? ¿Cómo se refuerza o asegura la credibilidad en los procesos de evaluación?

La Conferencia abordó también los papeles complementarios del seguimiento y la evaluación. Se necesita un fuerte lazo entre ambos; sin embargo, es importante diferenciarlos porque solo la evaluación puede cuestionar las hipótesis en las que se apoya la acción pública. En ese sentido, la evaluación puede cuestionar si el Estado está haciendo las cosas bien –y también si está haciendo lo correcto– algo que un ejercicio de seguimiento es incapaz de valorar.

LA UTILIDAD DE LAS EVALUACIONES

Para que la evaluación tenga impacto en la toma de decisiones, los hallazgos de la evaluación deben ser percibidos como relevantes y útiles, y ser presentados claramente y de manera concisa. Los hallazgos deben además reflejar el interés y las necesidades de las diferentes partes interesadas. Y muy importante, asegurar la utilidad de las evaluaciones está sólo parcialmente bajo el control de la función de evaluación. Solicitar, recibir y utilizar las evaluaciones también es una responsabilidad de las personas que toman las decisiones dentro del Estado y las estructuras sociales.

La Conferencia abordó los desafíos a los que hacen frente las instituciones gubernamentales para usar mejor los sistemas de evaluación, pero dio un paso más allá que la Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación de 2011 (que se centró en el uso de la evaluación) al valorar, por un lado, los casos de países en los que el uso de la evaluación ha avanzado considerablemente y, por otro lado, plasmar casos bien documentados de vínculos entre el uso de la evaluación, la independencia y credibilidad al realizar evaluaciones.

El evento respondió a preguntas como: ¿hay incentivos para incitar a usuarios potenciales a que pidan y/o utilicen las evaluaciones como un insumo para sus propios procesos de toma de decisiones? ¿Cuál de las partes parece tener mayor interés en pedir y usar las evaluaciones, y por qué?

¿Qué ocurre después de realizar una evaluación? ¿Se consideran en las evaluaciones enfoques que podrían incitar a usar los hallazgos de una forma amplia e inclusiva para la toma de decisiones? ¿Están considerando las evaluaciones de manera adecuada la igualdad de género y los derechos humanos?

La Conferencia también trató de los vínculos entre la evaluación y otros procesos, como la planificación y la elaboración de presupuestos. ¿Está la disponibilidad de la evaluación sincronizada con los ciclos de gobierno y los procesos de toma de decisiones (por ejemplo, los ciclos de planificación y elaboración de presupuestos a nivel institucional y de país)? ¿Están las evaluaciones vinculadas a los procesos de planificación? ¿Cuál es el calendario de las evaluaciones? ¿Están las evaluaciones vinculadas a las asignaciones presupuestarias? ¿Cómo se asegura la rendición de cuentas? ¿Qué se puede aprender de las evaluaciones?

FORMATO DE LA CONFERENCIA

La Conferencia adoptó la forma de un diálogo que buscaba obtener respuestas para las preguntas de manera colectiva, diferenciándose de un debate en que los participantes intentan probar la validez de sus propuestas. Un diálogo es una búsqueda común del significado y una manera de abordar desafíos comunes. Todos los participantes debatieron cada tema separadamente y en secuencia. Cuatro documentos de trabajo fueron solicitados a expertos en evaluación como insumo para el diálogo, incluyendo los temas de la independencia de la función de evaluación, la credibilidad de la evaluación, el uso de la evaluación y la innovación en la evaluación. Cada documento planteó preguntas a los participantes de la Conferencia para iniciar el diálogo. Los documentos identificaron subtemas que fueron debatidos en grupos más pequeños. Los autores de los documentos fueron invitados como oradores principales. Además, se invitó a los participantes a compartir sus experiencias nacionales en materia de abordaje de los desafíos que se analizaban.

La Conferencia brindó espacio para un intercambio abierto de experiencias. Los participantes describieron los papeles desempeñados por sus instituciones al abordar cada uno de los temas de la Conferencia. El evento lanzó un llamamiento para aportar documentos nacionales breves; dichos documentos fueron compartidos antes de la Conferencia y ahora constituyen un insumo fundamental para este informe.

PARTICIPANTES

Los desafíos que se presentan al iniciar sistemas nacionales de SyE de las políticas públicas no son exclusivos de los países en desarrollo. Por esta razón, fueron invitados a la Conferencia representantes de instituciones nacionales responsables de solicitar, realizar y usar evaluaciones de políticas públicas, tanto procedentes de países donde se realizan programas como de países que no los tienen. Este enfoque facilitó el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.

- Los representantes de instituciones nacionales que encargan evaluaciones abordaron principalmente el tema de la independencia de la evaluación.
- Los representantes de instituciones que realizan evaluaciones contribuyeron al diálogo sobre la credibilidad de la evaluación.
- Los representantes responsables de usar las evaluaciones en los procesos nacionales de toma de decisiones contribuyeron al diálogo sobre el uso de la evaluación.

DOCUMENTOS SOLICITADOS

ESTA SECCIÓN INCLUYE CUATRO DOCUMENTOS ENCARGADOS A SUS AUTORES EN LAS ÁREAS DE USO, CREDIBILIDAD, INDEPENDENCIA E INNOVACIÓN EN LA EVALUACIÓN.

1. ALENTAR EL USO EFICAZ DE LAS EVALUACIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN Y EL DISEÑO DEL PROGRAMA
2. SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LOS DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA INDEPENDENCIA, LA CREDIBILIDAD Y EL USO DE LAS EVALUACIONES
3. REFLEXIONES SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LA EVALUACIÓN
4. INNOVACIONES EN EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

1. ALENTAR EL USO EFICAZ DE LAS EVALUACIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN Y EL DISEÑO DEL PROGRAMA

PAULO MARTINO JANNUZZI

Secretario de Evaluación y Gestión de Información,
Ministerio de Desarrollo y Lucha contra el Hambre de Brasil

Profesor en la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas del
Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

Investigador del proyecto “Información estadística y seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales en Brasil y América Latina” del Consejo Nacional de Investigación

INTRODUCCIÓN

En todo el mundo, las universidades, los centros de investigación, las agencias multilaterales y los empleados de la Administración Pública, entre otros, están aumentando rápidamente la producción de información y conocimiento sobre las políticas y programas públicos. En muchos países, temas recurrentes de la investigación aplicada a las políticas públicas incluyen la educación y los programas de salud pública, los programas de transferencias de dinero y las acciones para luchar contra el hambre y la pobreza. Estos esfuerzos de investigación movilizan a sociólogos, economistas, estadísticos y otros profesionales del seguimiento y la evaluación (SyE). El número de publicaciones académicas dedicadas a este asunto y de conferencias que tratan de los temas de SyE (p.ej., las dos conferencias internacionales sobre capacidades nacionales de evaluación celebradas en Marruecos y Suráfrica) ha subrayado la relevancia de la información y el conocimiento en materia de políticas públicas.

Sin embargo, aunque los sistemas de SyE han producido cantidades ingentes de evidencias empíricas y estudios de evaluación amplios y rigurosos sobre esas políticas y programas, parece que son necesarios esfuerzos adicionales para asegurar que la información y el conocimiento producidos son usados de manera eficaz para formular políticas públicas y mejorar actividades de programa rutinarias.

Los programas públicos son sistemas complejos que involucran procesos y actividades diversas. Por tanto, en general, la información y el conocimiento específico y riguroso de las políticas públicas son densos y difíciles de entender –incluso para el personal involucrado en

la formulación y coordinación de los programas. Estos implican a muchos agentes diferentes en sus operaciones diarias, con experiencia y capacidades de aprendizaje muy diferentes. Dependiendo del país, de los recursos, la cobertura y complejidad del programa, miles o incluso cientos de miles de agentes contribuyen a la gestión, preparación y entrega de los productos, servicios y beneficios. Los agentes pueden contribuir a la mejora del programa si entienden la información y el conocimiento producido por los sistemas de SyE.

Aunque los políticos, los gestores y el personal del programa no necesitan datos o estudios exhaustivos sobre sus programas, sí necesitan información clara, consistente y pertinente para la toma de decisiones. Los datos deberían estar organizados geográficamente y por tema operacional, responder a preguntas relacionadas con la fase de implementación del programa e incluir información sobre costos, entregas, productos y resultados. Una información y un conocimiento buenos y relevantes deben estar adaptados a las necesidades de las fases de formulación, seguimiento y evaluación recapitulativa de las políticas públicas y de los programas.

La principal idea que plantea este documento es que, dadas las complejidades operacionales de la gestión de programas y sus necesidades de innovación, el uso eficaz de evidencias depende en gran parte de la relevancia de la información y el conocimiento sobre los procesos de formulación, decisión y gestión. Esta dependencia es válida tanto si los datos fueron reunidos por paneles de seguimiento como si se obtuvieron por encuestas o estudios de evaluación. La eficacia también depende de las estrategias utilizadas para difundir la información y el conocimiento al personal involucrado en el programa, desde los que trabajan sobre el terreno y los funcionarios de base hasta los que toman las decisiones estratégicas. Disponer de estrategias de difusión de la información y el conocimiento adaptadas a todo el personal técnico involucrado en la política pública puede marcar la diferencia en el desafío de incorporar cambios en el diseño y las operaciones del programa.

Este documento presenta la idea de que la innovación en programas públicos (mediante el uso eficaz de información y conocimiento) parece depender menos de la sofisticación técnica y la independencia del estudio de evaluación que de la claridad y objetividad con las que la información y el conocimiento responden a las necesidades específicas del personal técnico y los gestores. Esto no niega la importancia de estudios de evaluación rigurosos. Sin embargo, si el estudio no responde a las demandas de información más cruciales desde la perspectiva de las personas involucradas, existe un riesgo de que los datos y la información resultante tengan un uso mínimo.

Este documento está organizado en dos secciones. Comienza con una discusión más conceptual sobre los sistemas de SyE y su integración en los ciclos de las políticas y los programas públicos. La importancia con la que los gestores y el personal se interesan en la información y el conocimiento generado por los sistemas de SyE, y los usan realmente, depende de si su diseño y propósito son adecuados para responder a las preguntas que los oficiales y el equipo de programa consideran relevantes para mejorarlo. Por tanto, la naturaleza de las preguntas a las que responde el sistema de SyE y la elección de las herramientas (p.ej., indicadores de seguimiento, estudios de implementación, encuestas de impacto y resultados), determinan la participación de los gestores y el personal técnico y el interés que tienen en usar los productos del sistema. Además de gozar de credibilidad e independencia, los estudios de evaluación deben ser pertinentes para sus usuarios potenciales.

La segunda sección de este texto está dedicada a las diferentes estrategias utilizadas para difundir las herramientas de seguimiento y los estudios de evaluación a usuarios públicos del sistema de SyE. La información y el conocimiento producidos en este entorno pueden ser complejos y no ser fácilmente asimilables para los gestores y el personal técnico. Es insuficiente producir meramente un informe de investigación extenso o tener una aplicación informativa en línea con múltiples funcionalidades. Las conferencias, las publicaciones y los cursos deben estar adaptados a su audiencia, y ser presentados con los aspectos más pertinentes e interesantes del estudio de evaluación.

PRODUCIR INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO RELEVANTE Y ÚTIL PARA LA GESTIÓN Y MEJORA DE PROGRAMAS

Los sistemas de SyE tienen muchas definiciones conceptuales en la literatura especializada, que, según MacDavid y Hawthorne (2006), Mackay (2007), Owen (2007), y Cunill y Ospina (2008), pueden ser más amplias o más operativas. Usando estos conceptos, se pueden definir los sistemas de SyE como un conjunto de procesos articulados para obtener, organizar, analizar y difundir información y conocimiento sobre las políticas y los programas públicos. Estos procesos varían de acuerdo con las diferentes necesidades de quienes elaboran las políticas y de los gestores operacionales, se extienden a lo largo del ciclo de vida de la política y el programa, e incluyen diagnósticos del problema social, la formulación y el diseño de soluciones programáticas, la implementación real sobre el terreno y las fases globales de evaluación. Los procesos tienen por objetivo apoyar mejoras en el diseño y la gestión del programa a fin de asegurar una mayor transparencia de la acción del gobierno y proporcionar evidencias de los méritos y la eficacia de las políticas y los programas.

Esta definición deja claro que los sistemas de SyE proporcionan conocimiento e información para analizar la entrega de productos y la prestación de servicios, corregir cualquier fallo en la acción del gobierno, identificar los impactos de las políticas y los programas, y determinar el costo de producción de las prestaciones del programa. Por definición, los sistemas de SyE son mecanismos importantes para asegurar una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos. También contribuyen a tomar decisiones relacionadas con los méritos y la pertinencia de las políticas y los programas.

Aunque complementarios, los tres propósitos básicos de los sistemas de SyE –la información para ayudar a mejorar los programas, la transparencia pública y la evaluación de los méritos del presupuesto– compiten entre sí respecto a los esfuerzos de evaluación y a los recursos humanos disponibles, y definen ampliamente los métodos y técnicas elegidos para el trabajo. Por supuesto, el objetivo primordial, el foco de la evaluación y, en consecuencia, el uso efectivo de los productos del SyE dependen de dónde esté basado ese sistema. Por ejemplo, si un sistema de SyE está basado en un ministerio sectorial o en una agencia de programa, la creación de herramientas de seguimiento y la investigación para la evaluación buscarán dotarse de medios que permitan mejorar continuamente la implementación del programa y los resultados. Si el sistema de SyE está basado en una entidad de control público o en un parlamento, el foco de la evaluación estará en producir y organizar información sobre los resultados e impactos de las políticas públicas y los programas en la sociedad. Si un sistema está basado en una entidad responsable de la gestión del presupuesto y/o la planificación a medio plazo, es natural que los procesos y actividades estén orientados a la producción de estudios sobre la relación costo-eficacia y los impactos de los programas públicos, y a guiar la asignación de recursos públicos.

La claridad sobre el foco de evaluación en un sistema de SyE es un factor clave si se quiere asegurar que el personal técnico involucrado en la implementación de la política o el programa, la sociedad civil, el parlamento y los gestores del presupuesto usen de manera exitosa y eficaz la información y el conocimiento evaluativos. El foco evaluativo también ayuda a orientar los principales esfuerzos y actividades del personal de SyE. Esto, por tanto, determina la elección de instrumentos y métodos usados para generar información y conocimiento útil y pertinente.

Los sistemas de SyE orientados a las necesidades de la mejora del programa y la gestión (temas en los que se interesa particularmente este documento) se caracterizan por diseños de investigación, encuestas, sistemas de información o indicadores de seguimiento que se centran en aspectos específicos de la implementación del programa. Tales sistemas dependen, por lo general, de estrategias metodológicas cualitativas, tales como las discusiones en grupo y las entrevistas en profundidad, que toman al personal sobre el terreno y a los beneficiarios de los programas como principales fuentes de información. Su objetivo es generar evidencias empíricas rápidas sobre la gestión del programa y sobre cualquier dificultad que haya experimentado durante la implementación planeada.

Las encuestas, que son parte de la evaluación sobre el terreno, pueden no ser necesarias si el conjunto de indicadores de seguimiento creados a partir de la base de datos del sistema de gestión del programa son capaces de responder a preguntas de evaluación básicas. La elección adecuada de indicadores clave, con un foco demográfico y geográfico detallado, permite proporcionar información accesible y valiosa, que puede ser utilizada eficazmente por el personal técnico y los gestores. Como “termómetros”, estos indicadores pueden diagnosticar en momentos críticos la “fiebre” (o el buen estado) del modelo de intervención de un programa. Esto ayuda al personal técnico y a los gestores a tomar decisiones fundamentadas sobre cómo abordar los problemas, o a solicitar una investigación específica (o “investigación clínica”, para continuar con la metáfora) para esclarecer las causas de los problemas de implementación —o las causas de la fiebre y las razones de su persistencia (Januzzi, 2011a).

Las encuestas sobre una muestra representativa nacional y la investigación realizada con un diseño casi experimental son sin duda herramientas y productos importantes para los ministerios sectoriales en la mejora de programas de SyE. Sin embargo, el tiempo y el esfuerzo que requieren las hace más útiles como un medio de transparencia y para que los profesionales del presupuesto valoren el mérito, la legitimidad y el impacto; en su lugar, el personal encargado de la mejora de programa de SyE debería estar involucrado en una agenda técnica más amplia. El tiempo y las preocupaciones del personal no pueden ser acaparados por encuestas de impacto o de evaluación nacional.

Se debería reconocer que para legitimar las prioridades políticas dadas a ciertos temas sociales, y en aras de la rendición de cuentas públicas y el uso eficaz de las finanzas públicas, la investigación cuantitativa que usa muestras de probabilidad (tales como las realizadas por las agencias de estadística nacionales) y las evaluaciones de impacto con grupos de control y beneficiarios ofrecen una medida importante de la adecuación del diseño del programa público, la cobertura, los beneficiarios, los resultados y su impacto, así como de sus peculiaridades. Sin embargo, a la hora de decidir si mantener, modificar o interrumpir una política o programa, los estudios de evaluación no son solo insumos. Tales decisiones no son meramente técnicas, sino que, más bien, son principalmente políticas porque tienen implicaciones para las vidas de los beneficiarios y las disposiciones institucionales del programa.

Las encuestas grandes, o aquellas que son complejas desde el punto de vista metodológico

u operacional, pueden justificarse al principio de una política o programa para definir la situación que dicha política o programa busca abordar. Sin embargo, la realización de nuevas encuestas de escala similar debería esperar hasta que se identifique y resuelva cualquier problema en la ejecución del programa (Rossi *et al.*, 2004). De lo contrario, los problemas de implementación pueden inducir a que los estudios de evaluación lleguen a la conclusión de que los resultados e impactos de un programa son mínimos o inexistentes. A su vez, esto puede crear una rápida desconfianza de la opinión pública respecto a los méritos de la política pública o programa y tener un impacto negativo en la percepción de los funcionarios sobre la utilidad de los productos del SyE y la investigación. El hecho es que, pese al prestigio otorgado por ciertas comunidades académicas, la investigación cuasi experimental de la evaluación no es el enfoque científico más legítimo ni la regla de oro para la evaluación de programas (Worthern *et al.*, 2004).

La literatura internacional ha apuntado ampliamente varios conflictos éticos y limitaciones operacionales para su realización (Jannuzi, 2001b). Es más, la gestión diaria de programas requiere paquetes de información y conocimiento que van mucho más allá de los producidos por tales diseños de investigación. Más que producir evidencias para una “innovación revolucionaria” como procuran las evaluaciones de impacto, es necesario tener información que pueda contribuir a la continua mejora y la innovación creciente en la acción pública. Sin negar la importancia de la evidencia empírica representativa a nivel nacional, reunida con rigor técnico y profundidad analítica, los gestores y el personal técnico involucrado en la implementación del programa necesitan un enfoque metodológico más ecléctico para reunir información y conocimiento sobre la complejidad de los problemas sociales y el funcionamiento del programa.

Concepciones erróneas sobre la relevancia de un enfoque de método mixto (en lugar de un enfoque cuantitativo y de evaluación del impacto) han contribuido al escepticismo respecto al valor de las herramientas de SyE entre los gestores y el personal técnico del sector público. Por este motivo, en un contexto de escasez de recursos financieros y humanos, los sistemas de SyE deberían centrarse en responder a las necesidades de la gestión y del programa, usando una estructura de bases de datos centralizados extraídos de sistemas de gestión informatizados o de las innumerables hojas de cálculo y controles de documentos realizados por los gestores de programa. Estas herramientas de SyE pueden incluir paneles de indicadores clave de programa, procesos del marco lógico o recomendaciones de investigación al abordar los temas relacionados con la implementación. En situaciones de recursos y tiempo limitados, puede ser más útil y productivo para los equipos que gestionan los programas usar estudios de evaluación de datos secundarios, revisiones de estudios, publicaciones internacionales y metaevaluaciones de programas similares en otros países.

Además de tener un foco de evaluación claro y elegir de manera adecuada la metodología, es esencial que el sistema de SyE se asegure de la participación del personal técnico y los gestores en el diseño de las herramientas si quiere ofrecer información y un conocimiento útil para mejorar los programas. Si bien es verdad que los equipos externos pueden garantizar la credibilidad técnica para un estudio de evaluación (asumiendo que son competentes, reputados y comprometidos con una visión multidisciplinaria y con un enfoque de evaluación de método mixto), la relevancia y la apropiación de los resultados depende del alcance de la participación de los gestores y el personal técnico del programa en los procesos de evaluación. Aunque los equipos internos a menudo conocen más los problemas y dificultades más urgentes del programa, no dejan de necesitar el apoyo de consultores especializados (e información de las encuestas sobre el terreno) a fin de entender adecuadamente las causas de esos problemas e identificar estrategias de solución apropiadas.

Llevar a cabo encuestas de evaluación sobre el terreno o realizar estudios de evaluación basados en datos secundarios requiere personas y equipos experimentados. Sin embargo, cabe destacar que el mercado profesional de consultores en evaluación está lejos de ser perfecto en muchos países en desarrollo –e incluso en algunos desarrollados. Se debe reconocer que la creciente demanda de evaluación de los programas sociales ha superado la disponibilidad de firmas consultoras privadas calificadas y de grupos de investigación académica apropiados. El conjunto de evaluadores está dominado por compañías especializadas en opinión pública e investigación de mercado, áreas en las que los problemas requieren diseños menos complejos y menos esfuerzos para comprenderlos en comparación con los programas sociales. Aunque estos evaluadores pueden tener un excelente nivel académico, las firmas o los consultores tienen a menudo un conocimiento limitado de la realidad de los programas públicos. Las encuestas sociales, particularmente las relacionadas con la evaluación de programas, pueden ser más complejas que la investigación de mercado o académica y, por tanto, requieren un enfoque más fuerte, específico y responsable, especialmente porque los resultados guiarán decisiones críticas sobre el diseño, los resultados y los méritos de las acciones del gobierno.

En este contexto, los equipos técnicos del sistema de SyE necesitan supervisar intensamente el estudio de evaluación que se ha contratado. Los equipos técnicos no deberían dejar simplemente que la empresa o el consultor contratados diseñen la muestra de la encuesta, los cuestionarios o la formación y la supervisión del personal sobre el terreno. Si los gestores de programa quieren respuestas a problemas específicos, deben participar en los procesos de evaluación. No todas las compañías que se contratan aprecian que equipos internos cuestionen o alteren sus procedimientos técnicos. Sin embargo, equipos mixtos de personal contratado e interno pueden ayudar a lograr una sinergia de gestión del conocimiento interno y la experiencia técnica externa. Esto puede ayudar a crear productos de conocimiento mediante la combinación de sus respectivos ámbitos de especialización y puede incrementar la legitimidad y la relevancia del esfuerzo de evaluación.

La credibilidad de los resultados y la legitimidad de los procesos de evaluación son dos valores que se deben buscar de forma conjunta; hacer elecciones técnicas y políticas basadas en estudios y conocimientos limitados por su visión operacional y alcance analítico es peor que no tener información para tomar decisiones. En algunas situaciones, es preferible no tener evaluación que apoyarse en una investigación mal concebida, mal manejada o realizada con premura.

DIFUNDIR INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO RELEVANTE Y ÚTIL PARA LA GESTIÓN Y LA MEJORA DE PROGRAMAS

Formular, evaluar y dirigir políticas y programas requiere, como cualquier otra actividad en las organizaciones humanas, la formación del personal técnico y los gestores involucrados en la toma de decisiones y la prestación de los servicios (es decir, los trabajadores sobre el terreno). El liderazgo, la comunicación, la ética y la respuesta al público figuran entre los temas de formación para los gestores y el personal técnico, y son tan importantes como la gestión de proyectos y el desarrollo de metodologías de evaluación. La experiencia muestra que una razón importante del fracaso de programas públicos o de su falta de impacto es la dificultad de mantener programas de educación continua para los equipos que participan en el desarrollo de las políticas.

El impacto de programas públicos sería, sin lugar a dudas, mayor si aquellos que están involucrados comprendieran mejor los objetivos de los programas, su diseño lógico y las actividades relacionadas con ellos, el papel de cada institución y cada miembro del personal

así como las características de los beneficiarios a los que están destinados. Aunque se hayan podido planificar cursos y formación operacional en el marco de muchos programas sociales, estos cursos pueden no estar totalmente adaptados con materiales, documentos regulatorios, clases y personal docente para formar a las múltiples personas técnicas involucradas. Hay mucho por hacer en términos de formación de recursos humanos implicados en la prestación de servicios públicos y la gestión de programas públicos (un tema que va más allá del alcance de este documento). Sin embargo, debe ser un tema de preocupación para las organizaciones multilaterales dar un énfasis similar a la difusión de métodos y técnicas que a la planificación y evaluación de proyectos y programas sociales.

Esta sección aborda dos temas centrales: la difusión de estrategias en SyE y la formación en herramientas de SyE. Ambos son importantes para reforzar el uso fundamentado de productos y estudios de SyE, particularmente los diseñados para mejorar los programas públicos. Como ocurre con la información en la ciencia, la tecnología y la innovación, la información y el conocimiento en políticas públicas son complejos y requieren programas de formación. Aunque indicadores como la tasa de mortalidad infantil o la indigencia son parte del vocabulario técnico de los evaluadores y de la comunidad de investigación académica que trabaja en la evaluación de programas sociales, no son necesariamente parte del vocabulario de los gestores de programas y del personal técnico. Igualmente, los informes de evaluación y sus resultados pueden ser entendidos de diferente manera por los evaluadores y el personal técnico de un programa.

Si se quiere que el conocimiento que produce el SyE llegue a audiencias más amplias, es necesario hacer que sus productos (p. ej., los informes, los indicadores, los estudios de evaluación) sean comprensibles y atractivos para un amplio abanico de usuarios públicos. No es suficiente presentar simplemente todas las hojas de datos, los indicadores y los informes de evaluación en internet. La producción de datos no genera demanda de conocimiento. Es necesario desarrollar productos específicos para audiencias concretas de personal técnico y gestores, adaptando de manera adecuada el formato, el contenido y la complejidad. Los resultados de las evaluaciones deberían ser difundidos mediante conferencias o grabaciones multimedia y ser fácilmente accesibles a los usuarios de internet.

Hay algunas aplicaciones virtuales en internet que pueden proporcionar recursos visuales muy interactivos y enlaces a otros documentos. Resúmenes ejecutivos de los informes de evaluación, fichas técnicas (documentos de una sola página) con los resultados esenciales, con gráficos, mapas e informes descriptivos pueden tener una utilidad y atractivo estético mayores que las tablas, los paneles de control o las publicaciones masivas con contenido inescrutable para personas sin formación especializada en esos temas. Frecuentemente se presentan resultados de modelos econométricos desarrollados con datos de evaluación, pero tienen una capacidad limitada para su difusión entre un público profano en la materia. Sin duda, es posible hacer esos resultados más tangibles y concretos para el personal técnico y los gestores que quieren aprender más sobre los programas.

Los esfuerzos para difundir por vía electrónica el contenido de SyE al personal técnico y los gestores pueden ser más efectivos cuando se conjugan con la educación continua, ya sea mediante el aprendizaje presencial o a distancia. Siempre hay personal técnico y gestores interesados en profundizar su conocimiento en el SyE pero que no consiguen encontrar un curso adecuado, relevante, en una universidad o centro de investigación. Se deberían organizar programas de formación en SyE para el personal técnico y los gestores de programas interesados en desarrollar sus aptitudes y mejorar su comprensión de las herramientas de seguimiento, la evaluación y la aplicación de la información y el conocimiento.

Los programas de formación deberían ser organizados usando los procesos del ciclo básico de las políticas y los programas (véase la figura 1).

FIGURA 1. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS PÚBLICOS



En los libros de texto de ciencia política clásicos, los procesos de formulación de políticas públicas han sido presentados de manera reiterada como un ciclo de pasos sucesivos, con ciertas etapas (Jann y Wegrich, 2007). Pese a las críticas de larga data sobre la manera simplificada en la que estos diagramas muestran los procesos políticos como una verdad empírica, la separación de etapas demuestra que el proceso da un énfasis diferente a la planificación del programa, la implementación y la evaluación. Este modelo se presta bien a la formación, especialmente por la manera en la que contextualiza el tema para el personal técnico y los gestores de programas.

En este modelo, la primera etapa, de establecimiento de la agenda, define la agenda política y corresponde a los múltiples caminos y procesos que culminan en el reconocimiento de un tema social como problema público y la necesidad de que el gobierno lo resuelva. En otras palabras, legitima la introducción del tema en la agenda política. El siguiente paso, la formulación, trata de los procesos y las actividades que implican el desarrollo de posibles soluciones, de una legislación y de programas para afrontar el tema social identificado. En el siguiente paso, la toma de decisiones, se eligen opciones cruciales sobre el modelo de intervención, disposiciones institucionales y la audiencia destinataria –más amplia o más restringida– considerando la viabilidad de las soluciones alternativas y sus implicaciones presupuestarias. El cuarto paso,

TABLA 1. PROGRAMA DE FORMACIÓN BÁSICO EN SYE

CURSO	OBJETIVO	DURACIÓN
1. Diagnósticos para la formulación del programa	Desarrollar capacidad para usar fuentes de información de los programas y estadísticas oficiales para diagnosticar la situación y proponer un programa público	20 a 40 horas
2. Herramientas e indicadores para el seguimiento del programa	Preparar a los participantes en el uso de sistemas de información y desarrollar metodologías para crear indicadores para el seguimiento de programas públicos	20 a 40 horas
3. Introducción a los métodos de investigación y estudios de evaluación	Desarrollar la pericia esencial para comprender los resultados de la evaluación y las metodologías, su potencial y sus limitaciones	40 horas

la implementación, corresponde al lanzamiento de las acciones, la asignación de recursos y el desarrollo del proceso para garantizar la ejecución de programas públicos.

Finalmente, la evaluación recapitulativa de las políticas y programas examina en qué medida el trabajo está resolviendo los problemas identificados. En este paso, se valora cualquier requerimiento para cambiar el programa a fin de asegurar su eficacia, interrumpir el programa si el problema ya no forma parte de la agenda o adaptarlo a una nueva realidad, comenzando de nuevo el ciclo.

Es adecuado señalar que, como parte del ciclo, la evaluación tiene lugar después de la implementación. Es un proceso más reflexivo que ayuda a tomar decisiones fundadas sobre la continuidad o interrupción del programa. Es distinto de las actividades de seguimiento y evaluación, que se caracterizan por indicadores (entre otras cosas). Sin embargo, estas herramientas de investigación pueden ser usadas en cualquier momento durante el ciclo. Renombrar esta etapa decisiva del ciclo como “evaluación recapitulativa” puede ayudar a evitar la confusión entre estas actividades distintas.

Aunque hay diferentes maneras de implementar un programa de formación basado en este ciclo, parecería apropiado organizarlo en tres módulos, cada uno de 40 horas. Su contenido debería incluir el diagnóstico/formulación de los programas, las herramientas de investigación y los estudios de SyE con objetivos complementarios. El curso se hará progresivamente más complejo, como se muestra en la tabla 1, abordando la elaboración de indicadores al comenzar y las metodologías de investigación social utilizadas en los estudios de evaluación en la fase final. Además de presentar conceptos y metodologías de SyE, será importante que los gestores de programas y el personal técnico presenten estudios de casos extraídos de su propia experiencia para mostrar el uso eficaz del contenido del curso.

CONSIDERACIONES FINALES

El uso efectivo de productos y estudios de SyE depende mucho de factores ligados al suministro de información y al conocimiento generado, así como a la demanda de usuarios

potenciales. La evaluación puede centrarse en la producción de información para mejorar la gestión del programa, producir datos para la transparencia política y/o tomar decisiones presupuestarias fundadas. Estas evaluaciones tienen por destinatario un abanico de usuarios con demandas muy diferentes de información y conocimiento.

Una vez que se establece el foco, los métodos usados para desarrollar productos del conocimiento deben ser apropiados en términos de contenido, costo y calendario de manera que respondan a las necesidades de sus usuarios. La información y el conocimiento producidos por sistemas de SyE son complejos y se debería hacer esfuerzos para difundirlos con las estrategias más adecuadas, tales como publicaciones adaptadas y cursos de formación. Como ha demostrado el mercado editorial, especialmente con la aparición de internet, hay muchas formas diferentes y creativas de comunicar mensajes simples o complejos a una variedad de audiencias.

Sin duda hay mucho por hacer para optimizar la eficacia del uso de las evaluaciones de políticas públicas. Las experiencias nacionales presentadas en la Tercera Conferencia sobre Capacidades Nacionales de Evaluación en 2013, así como en conferencias anteriores, han mostrado cómo diferentes países lo están afrontando. ¡Compartamos nuestras experiencias y desafíos!

BIBLIOGRAFÍA

- Garcia, Ronaldo Coutinho (2001). "Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental", en *Textos para discussão*, n. 776. Brasília: IPEA.
- Grau, Nuria Cunill y Sonia Ospina (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Jann, Werner y Kai Wegrich (2007). "Theories of the policy cycle." En *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 43-62. Boca Raton: CRC Press.
- Jannuzzi, P.M. (2011a). "Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas". En *Planejamento e políticas públicas*. Brasília, 36: 251-275.
- Jannuzzi, P.M. (2011b). "Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais". En *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, 1: 38-66.
- Mackay, Keith Robin (2007). *How to build monitoring and evaluation systems to support better government*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- McDavid, James C. y Laura Hawthorn, eds. (2006). *Programme evaluation and performance measurement: An introduction to practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Owen, John M. (2004). *Programme evaluation: Forms and approaches*. Nueva York: Guilford Press.
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey y Howard E. Freeman (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage.
- Worthen, B.R. et al. (2004). *Avaliação de programas: Concepções e práticas*. São Paulo: EdUsp/Gente.

2. SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LOS DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA INDEPENDENCIA, LA CREDIBILIDAD Y EL USO DE LAS EVALUACIONES

MARÍA BUSTELO

Profesora Asociada, Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid

Con este documento se abre un debate sobre la credibilidad de la evaluación y la manera de mejorar y garantizar esa credibilidad. Muchos problemas afectan a la credibilidad de una evaluación, entre ellos la experiencia e independencia de los evaluadores, el grado de transparencia del proceso de evaluación y la calidad de los productos, por nombrar solo algunos. El contexto cultural es también importante – los valores sobre los que reposa la evaluación, la forma en que la evidencia se considera creíble, las instituciones que apoyan los sistemas y estructuras de evaluación, las personas que contribuyen a una evaluación y cómo se comparte, se comunica y se informa de la evaluación.

Mi postura al escribir este documento se basa en mi experiencia en la formación de evaluadores y en la dirección del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid (España), que comenzó su décimo segundo curso en 2013-2014. También resulta de mi trabajo en el Consejo Directivo de la Sociedad Europea de Evaluación (EES) desde 2009, que en los dos últimos años he tenido el honor de dirigir desde la presidencia de esta sociedad regional. Para contextualizar este documento, utilizaré España, que es mi país de origen y donde he estado trabajando en evaluación los últimos 25 años, y también la región europea, más amplia y diversa. Y me referiré más de una vez a la inspiradora Audiencia Pública de la Sociedad Europea de Evaluación en el Parlamento Europeo sobre “La Evaluación en Democracia”, celebrada en Bruselas en abril de 2013¹⁹.

LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA EVALUACIÓN Y LA NECESIDAD DE CREDIBILIDAD

La naturaleza política de la evaluación ha sido ampliamente reconocida por la comunidad de evaluación desde finales de la década de 1980. Eleanor Chelimsky, en su excelente discurso inaugural de la reunión anual de la Asociación Americana de Evaluación, celebrada en San Diego en 1997 (publicado posteriormente como un artículo), habló sobre “el papel de la experiencia en la formulación de las teorías para la realización práctica de la evaluación” (Chelimsky, 1998) señalando que la evaluación y la política están “visceralmente conectadas”. Para ella, “las evaluaciones se han visto profundamente afectadas por la manera en que funciona la política en una sociedad democrática y pluralista y, especialmente, por la naturaleza continuamente cambiante de la situación política”. También, porque, “en un mundo de continuas maniobras, altamente sofisticadas, para obtener ventajas políticas, abunda el cabildeo. No sólo los políticos tienen sus propias agendas políticas, sino que también están asediados por grupos de presión, intereses creados y miembros de *lobbys*, cada uno con sus historias de ‘éxito’ o de ‘fracaso’, que, con el dinero, el poder y los datos, tratan de mover las políticas y los programas en direcciones específicas” (Chelimsky, 1998: 37-38). Por tanto, necesitamos tener en cuenta e incluir esta naturaleza política en el corazón mismo del concepto y las teorías de evaluación.

La necesidad de credibilidad es particularmente importante considerando que las políticas son esenciales para la puesta en práctica de la evaluación. Para Chelimsky, la credibilidad implica imparcialidad y eso debería ser algo a preservar en el proceso de evaluación, en el que las evaluaciones necesitan ser percibidas como imparciales. Así que, no sólo deberían ser imparciales, sino que además deberían ser percibidas como imparciales por las partes interesadas. Según la extensa experiencia de Chelimsky en la Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos (denominada ahora Oficina de Responsabilidad Gubernamental), esta imparcialidad era a menudo preservada corrigiendo posibles percepciones sesgadas de un evaluador con la contratación de personas con un sesgo opuesto en el mismo equipo de evaluación o mediante la corrección del sesgo potencial durante el proceso de evaluación (especialmente durante la revisión de documentos, el diseño metodológico y las fases de elaboración del informe). Estos procedimientos fueron útiles en contextos como el de Oficina de Contabilidad General, que forma parte del Poder Legislativo y presta directamente servicio al Congreso. En otros contextos, la credibilidad de la evaluación podía proceder más de la transparencia del proceso que de la ausencia de sesgos. Independientemente de la estrategia, es crucial que una evaluación sea realizada de manera que el público en general y las partes interesadas la perciban como creíble.

De hecho, incluso en contextos menos politizados que la Oficina de Responsabilidad Gubernamental, la naturaleza política de la evaluación plantea desafíos para la independencia, la credibilidad y la utilización de las evaluaciones. Y es por eso que la evaluación es mucho más que tratar con metodologías y técnicas que nos permitan obtener evidencia suficientemente buena de lo que ha sucedido con una política, un programa o proyecto concretos. O, como me gusta decir, la metodología de una evaluación necesita ir más lejos de lo que se entiende como investigación en ciencias sociales, para incluir la mayor parte de lo que se denomina “investigación social aplicada”. Necesitamos formas específicas de pensar y realizar evaluaciones que sean exclusivas a la evaluación y se inscriban en su naturaleza política y su propósito: el mejoramiento, la rendición de cuentas y la comprensión.

La naturaleza política de la evaluación significa que, además de proporcionar evidencia sistemática y rigurosa, la evaluación debería erigirse, adaptarse y responder a un contexto particular y partir de dicho contexto para ser creíble y utilizable. También se debería reconocer esta naturaleza política en las evaluaciones independientes. Incluso si parece apolítica, la evaluación es invariablemente e inevitablemente política porque se elabora a partir de interacciones de actores con diferentes perspectivas, posiciones de poder e intereses (algunos de ellos en aparente contradicción, pero todos ellos legítimos). Existe interdependencia entre los actores y éstos operan en un territorio y un periodo de tiempo concretos. Cualquier proyecto, programa o política que puede ser objeto de una evaluación puede ser descrito en este contexto.

Esta importante presencia de diferentes actores y partes interesadas nos lleva al siguiente punto.

¿QUIÉN PARTICIPA Y OPINA EN UNA EVALUACIÓN? UNA CUESTIÓN CLAVE PARA LA CREDIBILIDAD

La credibilidad está también inevitablemente vinculada a la participación de las partes interesadas en los procesos de evaluación. Un enfoque participativo de la evaluación, al margen del beneficio del carácter inclusivo, promueve que las partes interesadas se apropien de los procesos y los resultados de la evaluación. En consecuencia, también incrementa la percepción de credibilidad de esos procesos y resultados por aquellos que han participado y sienten que tienen algo que decir en la evaluación²⁰. Por supuesto, es más fácil decirlo que hacerlo, y la participación real de las partes interesadas es un proceso que requiere tiempo y sensibilidad política de quienes solicitan la evaluación (comanditarios) y los equipos que las realizan.

Algunas de las formas de involucrar a las partes interesadas son conocer y comprender el contexto y el programa que se va a evaluar, identificar a las partes interesadas clave y sus necesidades de información (incluyendo esas necesidades en las preguntas de evaluación y contrastándolas o incluso negociándolas con las partes interesadas); reunir información y evidencias sistemáticas de las partes interesadas y de otras fuentes, y contrastar y/o elaborar conclusiones y recomendaciones en colaboración con ellos. Esto ayudará a que la evaluación sea percibida como más creíble, puesto que el proceso habrá sido transparente y las partes interesadas habrán tenido la oportunidad de contribuir a varias etapas del mismo.

A menudo, el contexto en el que se desarrolla la evaluación, o las limitaciones de tiempo y recursos, así como de los términos de referencia, no permiten una participación de las partes interesadas en todas las fases del proceso. Pero deberíamos ser conscientes de que, para reforzar la credibilidad, es necesario diseñar metodológicamente un proceso de evaluación en el que sea posible la participación de las partes interesadas en algunas etapas del proceso de evaluación.

Hasta ahora, hemos debatido la participación de las partes interesadas como un requisito metodológico para reforzar la apropiación y, por tanto, la credibilidad de la evaluación. Pero

20 La norma 10.1 de las "Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas", publicadas por el UNEG en 2005, dice: "La transparencia y la consulta con las principales partes interesadas son características esenciales en todas las etapas del proceso de evaluación. Puede facilitar la creación de consensos y la apropiación de los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones". Véase uneval.org/documentdownload?doc_id=21&file_id=562.

hay otras cuestiones relacionadas con la justificación de la participación de las partes interesadas que van más allá de este punto de vista más bien utilitario y pragmático, y esas cuestiones son también cruciales para la credibilidad de la evaluación. Muchos teóricos de la evaluación recuerdan a los evaluadores la centralidad de la participación de las partes interesadas. Por ejemplo, Monnier habla de la importancia de la “utilidad social” de la evaluación, señalando que la utilidad social solo puede alcanzarse con la participación de todas las partes interesadas que están involucradas en el programa o la política pública que se debe evaluar. La evaluación, dice, no debería tener una legitimación institucional, técnica o científica, debería tener, ante todo, una legitimación política otorgada por la participación de las partes interesadas.

Sin embargo, pasar por un ejercicio de búsqueda de participación sin tener una verdadera intención de maximizar esa participación podría llevar a favorecer a aquellos que tienen las palancas del poder. El modelo de evaluación democrática deliberativa (House y Howe, 2000), por ejemplo, propone procedimientos que garantizan que los desfavorecidos sean respetuosamente incluidos en el proceso de evaluación. Para House, la evaluación democrática deliberativa “aspira a llegar a conclusiones imparciales teniendo en cuenta todos los intereses, valores y perspectivas relevantes, entablando un diálogo amplio con las principales partes interesadas y promoviendo una amplia deliberación sobre las conclusiones del estudio, además de emplear metodologías de evaluación tradicionales” (House, 2005). Este reconocimiento de desigualdades estructurales y sistémicas, que producen, por defecto, sesgos o preferencias a favor de los privilegiados o poderosos, es también una razón clave de la necesidad de incorporar en la evaluación una perspectiva basada en la igualdad, que sea sensible al tema de género y los derechos humanos. Todos estos enfoques nos recuerdan que hay una necesidad de hacer esfuerzos deliberados para equilibrar la situación, permitiendo a los más débiles tener voz en el proceso de evaluación.

La participación de las partes interesadas no es simple ni sencilla. Se requieren nuevas formas de elaboración de políticas y nuevos instrumentos para afrontar problemas públicos nuevos y complejos, y para hacer frente a los desafíos de las políticas, ya sean locales, nacionales, regionales o mundiales. Tales complejidades incrementan el alcance de la participación democrática y el número de interacciones entre las partes interesadas. Los gobiernos se han movido desde una forma de gobierno jerárquica centralizada y de arriba hacia abajo, hacia una forma de gobernanza que involucra a múltiples tipos de actores públicos y privados descentralizados y controvertidos. Para ser creíble en este entorno cambiante, la teoría y la práctica de la evaluación no pueden ignorar las nuevas realidades ni ofrecer diseños de evaluación simples para situaciones e intervenciones complejas.

Otra perspectiva importante con respecto a la credibilidad y la participación de las partes interesadas es la perspectiva de la ciudadanía. Como dice Tarja Cronberg –parlamentario europeo y anfitrión del evento de la Sociedad de Evaluación Europea sobre “Evaluación en Democracia” en el Parlamento Europeo–, la evaluación puede ser una herramienta para el empoderamiento de los ciudadanos. También puede ser una manera de promover el aprendizaje social, identificar las intervenciones políticas prioritarias y reducir el déficit democrático (en este caso, en la Unión Europea). Al mismo tiempo, los ciudadanos deben ser capaces de confiar en las instituciones para que la evaluación desempeñe su papel. Pero, si una evaluación es planeada, implementada y usada de manera adecuada desde la perspectiva ciudadana, también debería ayudar a recuperar y construir la confianza en las instituciones.

LA CREDIBILIDAD NO SOLO DEPENDE DE LA CALIDAD E INDEPENDENCIA DE LOS EVALUADORES, SINO TAMBIÉN DE LAS INSTITUCIONES Y SISTEMAS EN LOS QUE SE CONCEBE, PLANIFICA Y GESTIONA LA EVALUACIÓN

Los evaluadores no desempeñan un papel aislado en la evaluación. Son contratados por personas que establecen los términos de referencia y clientes que normalmente opinan sobre cómo se concibe y realiza la evaluación. Los comisionarios de la evaluación y los clientes tampoco operan solos. Desempeñan un papel en organizaciones que tienen un propósito, una manera de trabajar y, a veces, objetivos estratégicos en su trabajo de evaluación. Las evaluaciones pueden ser realizadas utilizando sistemas de evaluación o procedimientos establecidos, por ejemplo, para la elaboración de los términos de referencia o para buscar y contratar evaluadores. Por tanto, la credibilidad depende no solo de la calidad e independencia de los evaluadores, sino también de las instituciones y los sistemas donde son concebidas, planeadas y gestionadas estas evaluaciones.

Sin embargo, la comunidad del sector de evaluación tiende a pensar –a veces de forma exclusiva– desde el punto de vista de un evaluador. Un ejemplo típico es el conjunto de normas, principios y directivas para la conducta ética que algunas sociedades de evaluación han adoptado en las dos últimas décadas. La mayoría, incluido el Comité Conjunto sobre Normas para la Evaluación de la Educación, que estableció el primer código de evaluación, parece pensar solo desde la perspectiva del evaluador. Esos grupos recomiendan lo que los evaluadores deberían hacer para realizar una evaluación buena, útil, correcta y ética. Incluso los estándares de la ONU –las Normas de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas, que fueron establecidas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) en 2005 y tienen una perspectiva de este sistema en la mayoría de las secciones (definición, responsabilidad de evaluación, políticas, intencionalidad, imparcialidad, independencia, evaluabilidad, calidad, competencias de la evaluación, transparencia y consulta, ética de la evaluación, seguimiento y contribución a la creación de conocimiento)– encomienda a los evaluadores las dos normas de la sección sobre calidad de la evaluación y las cinco normas sobre ética de evaluación. Las Directivas para buenas prácticas de evaluación de la Sociedad de Evaluación de Reino Unido²¹ son una excepción en este sentido, ya que se aplican tanto a los evaluadores como a los comanditarios, a la autoevaluación y a quienes participan en la evaluación.

En suma, hemos pensado más en lo que pueden hacer los evaluadores para reforzar la credibilidad de la evaluación que en cómo podrían promover la credibilidad las instituciones y quienes solicitan la evaluación. ¿Qué deben hacer las instituciones o los gobiernos? Yo sugeriría que tengan una política de evaluación clara, respecto a su propósito y a quién debería beneficiar. Por ejemplo, un entorno propicio para la participación de las partes interesadas es facilitado –u obstaculizado– más frecuentemente por organizaciones, clientes y comanditarios que por los evaluadores.

Los instrumentos y mecanismos para implementar una política de evaluación clara, que, en última instancia, refuerce la credibilidad, pueden variar mucho y dependerán de las características del sistema político así como del contexto general y la cultura de cada país, entre otras cosas. En algunos países de Europa, puede funcionar la creación de una institución específica para evaluar las políticas públicas en todos los sectores (España). En otros lugares, se puede

21 Véase evaluation.org.uk/assets/UKES%20Guidelines%20for%20Good%20Practice%20January%202013.pdf.

lograr mejor el objetivo mediante avances en cada sector político (Francia). Algunos consideran que adoptar la legislación concreta que requiere la evaluación puede ser útil, mientras que otros entienden que este mecanismo puede tener efectos inesperados, tales como una excesiva burocratización o simplemente una falta de implementación (Italia). Algunos sistemas de evaluación descansan en el Poder Legislativo (Suiza), mientras que el Ejecutivo es responsable en otros países (Suecia). Cada sistema político y administrativo, y cada situación política, puede requerir soluciones diferentes para promover la credibilidad.

España ofrece un ejemplo ilustrativo. La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) fue establecida en 2006, después de un proyecto muy bien considerado en el cual participaron diferentes comisiones de expertos. En la primera parte del proyecto en 2004, los expertos pidieron una agencia, dependiente del Poder Legislativo, que tuviera mejores condiciones de independencia y, en consecuencia, credibilidad. El llamamiento fue lanzado comprendiendo las dificultades que tendría su implementación en un sistema político no presidencial como el de España, que está formado por listas electorales cerradas y requiere una fuerte disciplina de partido en el sistema parlamentario. Finalmente, debido a las dificultades formales que exigía este llamamiento, la recomendación fue comenzar la agencia a nivel ejecutivo y eventualmente cambiarla para hacerla dependiente del Senado cuando se produjera la prevista reforma constitucional.

Lo que no sabíamos en aquel momento es que España iba a entrar en un período de crisis económica grave, que estuvo precedida de una crisis política e institucional que comenzó con una confrontación tremenda –e incluso histórica– entre los dos principales partidos, reflejada especialmente en el Parlamento. En este contexto, tener a AEVAL dependiendo del Poder Legislativo habría tenido consecuencias inesperadas para la credibilidad por parte de los administradores y la ciudadanía. Desde mi punto de vista, AEVAL habría tenido una mayor posibilidad de reforzar su credibilidad e independencia con el Ejecutivo que con el Legislativo.

Desafortunadamente, AEVAL nació al comienzo de una profunda crisis económica. Recortes presupuestarios drásticos y su pérdida de importancia gradual como prioridad política significaron que AEVAL no se desarrolló como estaba planeado. En cuanto a su credibilidad, comenzó a servir a la Administración Pública al comienzo de una crisis política grave que ha llevado a un importante y aún más profundo desapego político por parte del público español, acompañado de una amplia desconfianza política e institucional (la insatisfacción general por el funcionamiento de la democracia ha continuado en aumento desde el 42% de 2007 al 62% en 2011)²². En mi opinión, habiendo llegado a este punto, la única manera de recuperar la confianza política e institucional en España sería dar una verdadera voz a la ciudadanía. Y la evaluación podría desempeñar un importante papel en esa recuperación.

22 La confianza pública en las instituciones cayó enormemente entre 2007 y 2011. Aunque aún no disponemos de datos actualizados, probablemente ha continuado el retroceso en 2013, dados los últimos casos de corrupción, y, en mi opinión, la mala gestión de esos casos por el Gobierno español. Como ejemplo, están las bajas de promedios de confianza en 2007 y 2011 para diferentes instituciones: el rey, del 7,2 al 5,79; el Tribunal Constitucional, de 6,08 a 5; el Congreso de los Diputados, de 5,54 a 4,87; el Senado, de 5,45 a 4,07; el Gobierno español, de 5,46 a 3,93; la Unión Europea, de 6,67 a 5,79; los partidos políticos, de 4,22 a 3,38, y los sindicatos, de 4,58 a 3,26. Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y de la presentación del profesor Francisco Llera en el 6º Seminario de Verano de Harvard sobre Investigación Sociológica y Política, agosto 2013.

CREACIÓN DE CAPACIDADES DE EVALUACIÓN PARA EVALUADORES Y COMANDITARIOS

Está claro que la credibilidad en la evaluación depende en gran medida de la experiencia de los evaluadores y de quienes solicitan la evaluación (comanditarios). Es por eso que una educación específica en materia de evaluación, buenos programas de formación y la realización de pasantías son tan importantes para tener una capacidad de evaluación sólida.

Sin embargo, hay pocos programas de graduación específicos en evaluación, ya sea en Europa²³, en Norteamérica o en otras regiones del mundo. Tras muchos años dedicados a la formación de evaluadores, estoy convencida de que, con frecuencia, no es suficiente seguir un curso de evaluación en una maestría o doctorado de métodos de investigación generales, de gestión, de políticas públicas o de desarrollo, para considerar a alguien preparado para ser un buen evaluador o un buen comanditario. Tampoco lo son los cursos de formación profesional de 20 o 40 horas. Una parte muy importante de cualquier formación en evaluación debería ser el aprendizaje mediante la práctica, razón por la cual es crucial proporcionar pasantías y experiencias prácticas a nuevos evaluadores. Pero antes de llegar a esta etapa de “aprender haciendo”, hay también todo un conjunto amplio de conocimientos y teoría de la evaluación, prácticas y disposiciones que forman parte de un plan de estudios en evaluación, que puede y debe ser enseñado.

Respecto a la creación de capacidad, es necesario mencionar los esfuerzos que la comunidad de evaluación ha realizado para avanzar en la profesionalización. Estos esfuerzos incluyen la elaboración de códigos de práctica. Dichos códigos son conjuntos de normas, manuales y estándares adoptados por las sociedades de evaluación, principalmente durante los años 1990 y a principios de la década de 2000 (véase Bustelo, 2006). Estos códigos comenzaron para establecer ciertos límites a lo que un evaluador podía hacer como parte de una evaluación buena, útil y éticamente correcta (con la excepción de las directrices de la Sociedad de Evaluación de Reino Unido mencionada anteriormente, que añadió orientaciones para los comanditarios y otras partes).

En los últimos años, esos códigos han evolucionado para centrarse en las competencias o aptitudes, es decir, las capacidades que los evaluadores deberían tener y desarrollar. La Sociedad Europea de Evaluación formuló un marco de capacidades y lo ha validado mediante una encuesta entre sus miembros²⁴. Esta misma corriente se ha transformado recientemente en un debate sobre la posible designación o acreditación de los evaluadores. Canadá ha implementado hace poco un sistema de acreditación y la Asociación Internacional de Evaluación para el Desarrollo ha iniciado su propia revisión. Si bien los temas a tratar son controvertidos y sensibles, la Sociedad Europea de Evaluación cree que ha llegado la hora de entablar un debate público sobre los pros y los contras de un potencial sistema de revisión entre pares dirigido al desarrollo y a la certificación profesional. Gracias a EvalPartners, que ha proporcionado financiamiento a la Sociedad Europea de Evaluación y a la Sociedad de Evaluación de Reino Unido para patrocinar un taller conjunto a fin de debatir un sistema voluntario de revisión de evaluadores entre pares, se ha lanzado un debate entre los miembros de la Sociedad Europea

23 Véase europeanevaluation.org/images/file/Study_programmes/16_profiles_November%202012.pdf.

24 Véase europeanevaluation.org/files/EES_Capabilities_Survey_Evaluation.pdf.

de Evaluación. La propuesta de un sistema voluntario de revisión ha sido diseñada bajo los auspicios del Grupo de Trabajo Temático de Profesionalización de la Sociedad Europea de Evaluación. El Consejo de Administración de esta Sociedad ha reconocido por unanimidad que la propuesta del Grupo de Trabajo merece ser presentada a una amplia audiencia en el área de evaluación como un primer paso para llevar a cabo un proceso consultivo proactivo.

¿Por qué estoy ligando estos esfuerzos de profesionalización a la necesaria creación de capacidades de evaluación como una forma de reforzar la credibilidad? Porque estos esfuerzos han sido y continuarán siendo una ayuda inestimable para la creación de capacidades de evaluación mediante la identificación de lo que los evaluadores deberían saber, las capacidades en las que deberían estar formados y, eventualmente, examinados para su designación o acreditación. La credibilidad de la evaluación debería ser también promovida con un sistema de "acreditación" no solo de los evaluadores, sino también de los comanditarios. La calidad y credibilidad de una evaluación no depende únicamente de los evaluadores, de manera que se deberían considerar también esas capacidades entre los comanditarios y las unidades de evaluación en otros lugares. La credibilidad depende igualmente de la cultura y los sistemas políticos, las instituciones y los contextos. Nunca se debe imponer un marco o sistema que ayude a definir cómo debería ser una evaluación creíble, pero este marco sí debería ser objeto de revisiones periódicas y de negociación en una comunidad, y ser generalmente lo suficientemente flexible como para ser útil en diferentes contextos.

Desde mi punto de vista, un indicador del grado de consolidación de la función de evaluación es el hecho de que quienes encargan las evaluaciones y sus gestores reconocen que necesitan aprender sobre evaluación y buscan algún tipo de formación en la materia. Una de las mejores características de un curso de evaluación es el hecho de estar sentados juntos, intercambiando y aprendiendo al menos estos dos roles y perspectivas diferentes –el de evaluadores, y comanditarios y gestores de la evaluación. Sin embargo, se debe reflexionar aún más sobre la posibilidad de formar en las diferentes capacidades y aptitudes para desempeñar los diferentes roles existentes en una evaluación. Ésta es una de las razones por las que creo que deberíamos mirar el escenario de la creación de capacidades de evaluación desde diferentes ángulos y perspectivas. Como un ejemplo ilustrativo, he visto comanditarios tan entusiastas en su trabajo de evaluación que han malinterpretado su papel y han dicho al equipo de evaluación exactamente cómo deberían realizar el trabajo. Pero la misión de un buen comanditario no es elaborar unos términos de referencia (como desafortunadamente he visto hacer más de una vez) en los cuales se emplea demasiado tiempo en explicar la metodología concreta y los métodos a utilizar. Todos sabemos que los equipos de evaluación necesitan un buen contexto y un marco de trabajo explícitos, pero también requieren suficiente libertad para hacer una buena labor.

CREDIBILIDAD Y METODOLOGÍA: ¿QUÉ SE CONSIDERA EVIDENCIA CREÍBLE Y PARA QUIÉN?

La credibilidad de la evaluación está relacionada con los datos que se deberían recabar empíricamente para responder a las preguntas de la evaluación. Esto tiene un primer nivel, relacionado con el alcance de la información que se debe recabar y la fiabilidad de la información obtenida por una evaluación. La cantidad y fiabilidad de la información, junto con la carencia de sesgo, es lo que conseguimos a través de terceras personas o fuentes secundarias. ¿De quién hemos

obtenido información? ¿Hemos reunido información del abanico completo de partes de interesadas o sólo de algunas? También están los temas de la honestidad y la imparcialidad, porque la credibilidad requiere que las evaluaciones informen tanto de éxitos como de fracasos.

La credibilidad está inevitablemente relacionada con la perspectiva metodológica o con la manera en que la evidencia empírica es reunida y analizada. Está relacionada con los métodos (por ejemplo, cuestionarios y entrevistas) y la metodología (por ejemplo, estudios de casos, encuestas y experimentos). Pero también está relacionada con la cuestión más filosófica de investigación social sobre la naturaleza de la realidad, sobre lo que constituye conocimiento y cómo se crea; es decir, sobre epistemología y ontología. Es más, lo que se considera evidencia creíble está claramente mediatizada por la filosofía elemental de las nociones científicas, tales como el concepto de paradigma. El debate de lo que se considera evidencia creíble viene de una vieja discusión recurrente sobre cómo estudiar mejor los fenómenos sociales: el debate cuantitativo-cualitativo.

En el campo de la evaluación, la cuestión sobre lo que constituye una evidencia creíble utilizada para apoyar alegaciones relativas al impacto de un práctica, un programa o una política ha resurgido con fuerza cuando algunas organizaciones internacionales, redes y departamentos federales de los Estados Unidos han identificado el ensayo controlado aleatorio como el diseño “estándar de oro” para generar evidencia “científica” de los programas o las políticas evaluadas. Esto creó mucho malestar en la comunidad de evaluación durante la última década y generó respuestas de diversas sociedades de evaluación, incluyendo la Asociación de Evaluación Americana en 2003 y la Sociedad de Evaluación Europea en 2007²⁵. En 2006, la Universidad de Claremont organizó un simposio sobre “Qué se considera evidencia creíble en la investigación aplicada y la práctica de la evaluación” al que fueron invitados reputados académicos especializados en evaluación, tanto del enfoque cuantitativo-experimental como del constructivista-no-positivista y cualitativo. El simposio llevó a la producción de un documento publicado con el mismo título que el evento (Donaldson, Christie y Mark, 2009), que fue organizado en torno a los paradigmas de la investigación social como un marco para el debate sobre la evidencia creíble.

Aunque se puede argumentar que la misma diferenciación entre los enfoques experimentales y no experimentales es de alguna forma normativa y tiende hacia la condición definida –definiendo “el otro” por la ausencia de esa condición–, ésta era la primera vez que se debatían abiertamente y en profundidad la credibilidad y los conceptos de evidencia e impacto desde una perspectiva metodológica plural y no exclusivamente en relación con una posición epistemológica concreta, como el experimentalismo.

En mi opinión, no puede ser de otra forma, porque la disciplina de evaluación ha evolucionado desde perspectivas conjuntas y múltiples métodos y enfoques, permitiendo el debate entre evaluadores que vienen de tradiciones de estudio muy diferentes. Debido a la naturaleza práctica y aplicada, y a la necesidad de evidencia creíble desde diferentes perspectivas para responder a cuestiones variadas en diversos contextos, la evaluación ha sido uno de los primeros campos en los que investigadores y evaluadores del enfoque cuantitativo y cualitativo han intercambiado sus puntos de vista, establecido redes y hablado entre sí. Es

25 Véase la declaración de la Sociedad Europea de Evaluación sobre la diversidad metodológica en www.europeanevaluation.org/library.htm

más, la comunidad de evaluación ha abrazado rápidamente el enfoque de métodos mixtos. En esta “era de pluralismo paradigmático” (Greene, 2013,111) y de comprensión necesaria entre diferentes perspectivas de la investigación social, este enfoque de métodos mixtos está ampliamente aceptado en la comunidad de evaluación. Como dicen Donne Mertens y Sharlene Hesse-Biber en la nota del editor de su reciente publicación “Métodos mixtos y credibilidad de evidencia en la evaluación”, en *Nuevas Direcciones para la Evaluación*:

Un viejo proverbio italiano dice: “Lo que es viejo es nuevo, lo que es nuevo es viejo” (Melfi, 2011). Esta cita caracteriza la historia de los métodos mixtos en la comunidad de evaluación en la medida en que los métodos mixtos han sido utilizados por los evaluadores durante muchos años. Muchos evaluadores llegaron intuitivamente a la conclusión de que las evaluaciones de los programas sociales complejos pueden ser reforzadas con el uso de múltiples métodos; por tanto, la combinación de datos cuantitativos y cualitativos en el mismo estudio no es nada nuevo. La atención a los métodos mixtos de evaluación ha sido evidente en las “Nuevas Orientaciones para la Evaluación”, publicadas por Jennifer Greene y Valerie Caracelli en 1997 (Greene y Caracelli, 1997). Desde entonces, el interés en los métodos mixtos ha crecido exponencialmente, como prueba el lanzamiento de la revista Journal of Mixed Methods Research en 2007, que tuvo un factor de impacto inicial de 2.219 y se clasificó quinta entre 83 revistas de ciencias sociales en la categoría interdisciplinaria, según el Journal Citation Reports de 2010, de Thomson Reuters (2011). El Grupo de Interés Temático: Métodos Mixtos de Evaluación, de la Asociación de Evaluación Americana, fue creado en 2010 y rápidamente se convirtió en uno de los mayores [grupos temáticos de dicha asociación]. Y el Sage Handbook in Social and Behavioral Research (Tashakkori y Teddle, 2010) está en su segunda edición.

MERTENS & HESSE-BIBER, 2013: 1

Este importante trabajo tiene como objetivo preguntar “sobre el vínculo entre el llamamiento en favor de programas basados en evidencias y la contribución potencial de los métodos mixtos para la creación de evidencia creíble. El propósito de este tema es examinar la contribución de la evaluación con métodos mixtos y sus filosofías, teorías y prácticas emergentes (...) así como abrir la posibilidad de reforzar la credibilidad con evaluaciones que parten de diversas posturas paradigmáticas, tales como el pospositivismo, el pragmatismo, el constructivismo y el transformativismo” (Mertens y Hesse-Biber, 2013, 3).

El enfoque de métodos mixtos sostiene que este uso mixto no solo debería funcionar a nivel de métodos, sino también a nivel de la metodología y la epistemología. Como dicen Mertens y Hesse-Biber, “es importante comprender que los métodos mixtos no consisten solo en (mezclar y combinar) métodos. El uso de un determinado método o conjunto de métodos en una evaluación está también fuertemente vinculado a epistemologías específicas, metodologías (perspectivas teóricas) y supuestos axiológicos, además de estar conectado a las perspectivas particulares de las partes interesadas” (Mertens y Hesse-Biber, 2013, 5-6).

Este volumen plantea la necesidad de ser consciente y explícito respecto a estas perspectivas teóricas e hipótesis. Jennifer Greene sostiene que los evaluadores que usan métodos mixtos deberían ser “explícitos sobre los supuestos paradigmáticos que enmarcan y guían su trabajo” y que “una explicación cuidadosa de lo que se combina en un estudio de métodos mixtos contribuye a la garantía ulterior y por tanto a la credibilidad de los resultados”. Para ella, “el investigador tiene la responsabilidad fundamental de” formular suposiciones explícitas, tales como “la naturaleza del trabajo social, lo que se considera conocimiento garantizado, metodología defendible y el papel de la investigación social en la sociedad”. Los investigadores también deberían “justificar los valores que invocan –valores de distancia,

compromiso, inclusión, objetividad, generalización, contextualización, acción social”, etc. Esto es particularmente importante en contextos de evaluación, porque están saturados con valores (Greene, 2013, 111-112).

En resumen, la credibilidad, la evidencia y el impacto no son conceptos exclusivamente válidos para posturas positivistas, por tanto deberían ser explorados y definidos por otras perspectivas paradigmáticas. El positivismo ha sido el paradigma dominante durante muchos años, pero no es necesariamente el caso en la actualidad –como ha demostrado el pluralismo metodológico y paradigmático en la comunidad de evaluación. Los evaluadores que usan métodos mixtos proponen avanzar el debate sobre la evidencia creíble formulando valores explícitos y elecciones ontológicas, epistemológicas y metodológicas; por tanto, se necesita transparencia paradigmática y metodológica para la credibilidad. En mi opinión, deberíamos insistir en que esa transparencia sea practicada no solo por los evaluadores de métodos mixtos, sino por todos los evaluadores. En aras de la credibilidad, creo que no se deberían dar por sentadas las posiciones “clásicas” y dominantes, como el experimentalismo, y que se deberían explicar y hacer explícitas las elecciones paradigmáticas y metodológicas que impulsan esas perspectivas. Esto supondría un verdadero reconocimiento de que hay otros modos de investigación que no son jerárquicamente inferiores. De esta forma, el pluralismo metodológico se haría realidad –una perspectiva ya no sería la “norma”, mientras que tendrían que justificarse otras opciones “alternativas”.

COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMES: OTRO TEMA CLAVE PARA LA CREDIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN

Como importante punto final en este debate sobre la credibilidad de la evaluación, me gustaría mencionar la comunicación y difusión de los informes. Aunque la falta de tiempo y espacio en este documento orientativo no me permite desarrollar más ampliamente este punto, me gustaría mencionar al menos tres aspectos o cuestiones a debatir en la comunidad de práctica en línea. Son los temas de transparencia y de lo que debe estar explícito en el informe; la necesidad de una comunicación fluida con las partes interesadas durante el proceso; y la accesibilidad a los informes de evaluación.

Si se quiere que una evaluación sea creíble, debe ser transparente y exponer los contextos políticos e institucionales en los que tiene lugar. También debería considerar –e incluir en el informe de evaluación– temas paradigmáticos, metodológicos y relacionados con los valores.

Se sabe que la comunicación fluida durante el proceso de evaluación con los comanditarios y con las partes interesadas promueve mejor el uso de los resultados de la evaluación (véase, por ejemplo, Torres, Preskill y Piontek, 1996). Pero la comunicación fluida también es importante para reforzar la credibilidad del proceso de evaluación y la evidencia que resulta de éste. Si los comanditarios y las partes interesadas tienen un intercambio de información regular y transparente durante el proceso de evaluación, la probabilidad de que sea percibido como creíble será más alta.

Un tema clave para la transparencia y la credibilidad está relacionado con la accesibilidad a los informes de evaluación. El proceso de evaluación puede haber sido bien diseñado, la evaluación puede haber sido realizada con honestidad y transparencia, pero, si el informe final no es accesible al público, será casi imposible que sea percibido como creíble por aquellos que no tienen acceso a él. La facilidad de acceso a la información a través de internet ha mejorado enormemente la apertura, pero también supone un desafío para los casos en los que no hay un acceso inmediato a los informes de evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- Bustelo, María (2006). "The potential role of standards and guidelines in the development of an evaluation culture in Spain". *Evaluation*, 12 (4): 436-452.
- Chelimsky, Eleanor (1998). "The role of experience in formulating theories of evaluation practices". *American Journal of Evaluation*, 19 (1): 35-55.
- Donaldson, Stewart I., Christina A. Christie y Melvin M. Mark (2009). *What counts as credible evidence in applied research and evaluation practice?* Thousand Oaks: Sage Publications.
- Greene, Jennifer (2013). "Reflections and ruminations". En D. M. Mertens y S. Hesse-Biber (Eds.), *Mixed methods and credibility of evidence in evaluation. New Directions for Evaluation*, 138, pp. 109–119.
- House, Ernest R. (2005). "Deliberative democratic evaluation". En *Encyclopedia of evaluation*, editado por Sandra Mathison, 105-9. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- House, Ernest y Kenneth R. Howe (2000). "Deliberative democratic evaluation in practice." En George F. Madaus, Michael S. Scriven, Daniel L. Stufflebeam (eds.), *Evaluation models: viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Mertens, Donna M. y Sharlene Hesse-Biber (2013). "Mixed methods and credibility of evidence in evaluation". En D. M. Mertens y S. Hesse-Biber (Eds.), *Mixed methods and credibility of evidence in evaluation. New Directions for Evaluation*, 138: 5–13.
- Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Torres, R., H. Preskill y M. Piontek. 1996. *Evaluation strategies for communicating and reporting*. Thousand Oaks: Sage.

3. REFLEXIONES SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LA EVALUACIÓN

HANS-MARTIN BOEHMER, Directivo Superior
XIMENA FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, Oficial de Evaluación
NEHA SHARMA, Consultora

Grupo Independiente de Evaluación, Grupo del Banco Mundial

Este artículo integra una síntesis y un análisis de los debates mantenidos en línea para preparar la Tercera Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación 2013 y durante su celebración²⁶. También se basa en un documento inicial escrito como referencia para la presentación sobre la independencia de la evaluación y en otros debates relacionados con el tema durante la Conferencia. El documento de referencia y los debates se centraron en la relación entre independencia y evaluación, a fin de contribuir a establecer cómo interactúan los conceptos de “credibilidad” y “uso” con la independencia. El documento de referencia se basó en un análisis de los diferentes ejemplos de cómo las organizaciones y los países abordan el tema de la independencia en sus sistemas de seguimiento y evaluación²⁷.

INTRODUCCIÓN

Los países, las organizaciones de desarrollo y los expertos a menudo tienen dificultades para determinar lo que implica realmente la independencia en la evaluación del desarrollo, cuál debería ser el nivel óptimo de independencia en la función de evaluación y cómo alcanzar ese nivel. En esos debates, la independencia de la función de evaluación es a menudo tratada de forma aislada del papel que, en última instancia, tiene la evaluación. Además, la independencia es con frecuencia retratada en términos absolutos. Es decir, las funciones de evaluación son independientes o no lo son.

26 El documento no refleja las opiniones del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial. Tampoco refleja necesariamente los puntos de vista de sus autores puesto que intenta resumir y analizar las conversaciones mantenidas durante la Tercera Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación 2013.

27 El análisis de casos de sistemas de seguimiento y evaluación en los países estuvo basado en la serie de documentos de trabajo sobre el Desarrollo de la Capacidad de Evaluación del Grupo de Evaluación Independiente. Véase ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecd.

Las conversaciones celebradas antes y durante la Conferencia subrayaron la opinión de que, en el ámbito del desarrollo, la independencia en la evaluación es únicamente relevante porque apoya la función última de la evaluación: mejorar los resultados de desarrollo. La independencia no es un fin en sí misma. Por lo tanto, diferentes niveles y tipos de independencia pueden ser apropiados para situaciones diferentes. Desafortunadamente, no hay una receta o un plan maestro para lograr una “óptima independencia”.

Este documento también sostiene que la independencia debería ser vista como una característica que ayuda a reducir los sesgos que la función de evaluación puede tener (o que se perciben en ella). Reducir esos sesgos debería incrementar la credibilidad de una evaluación, lo que, a su vez, aumentará el uso de sus evidencias para tomar decisiones. Se asume que “la toma de decisiones basada en la evidencia” mejorará, en última instancia, los resultados de desarrollo.

La independencia es relevante para la evaluación porque valorar los resultados de los proyectos, programas y políticas de desarrollo es complejo y pueden surgir muchos sesgos en el proceso de evaluación. Sin embargo, la importancia de cada uno de estos sesgos –y, por tanto, la necesidad de abordarlos en una situación en particular– depende de si afectan o no a la percepción que tienen actores importantes sobre la credibilidad de la función de evaluación y la evidencia que produce. Las funciones de evaluación afrontan muchos sesgos –muchos reales y algunos percibidos. La independencia no puede impedir algunos de ellos; éstos necesitan sólo ser gestionados. Y, aunque la independencia es un componente importante que influye en la credibilidad, establecer meramente la independencia puede no ser suficiente. Igualmente, la credibilidad no es el único factor determinante que conduce al uso de evidencia. De hecho, la independencia en la evaluación a menudo es vista, no necesariamente de manera correcta, como una amenaza a la adopción de la evidencia producida por la evaluación.

Las experiencias de muchos países y los esfuerzos de organizaciones de desarrollo para influir en los resultados del desarrollo a través de la evaluación muestran que existe una batería de respuestas, a menudo articuladas a través de sistemas de seguimiento y evaluación, que ayudan a alinear la independencia con otras características importantes que sostienen las decisiones basadas en evidencias. El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial ve la independencia como una de las claves para asegurar la credibilidad de la evaluación y el uso de la evidencia que genera. Otras organizaciones y países que tienen diferentes realidades han escogido diferentes caminos. Los sistemas de SyE pueden ayudar a encontrar un tipo y un nivel de independencia “óptimos” o “útiles” para una situación en particular.

La primera sección de este documento explora por qué es importante la independencia en la evaluación; la segunda sección examina la definición de independencia y sus dimensiones relevantes; la tercera sección se centra en los debates actuales sobre la independencia, incluyendo las concesiones, superposiciones y funciones de apoyo entre la independencia y las soluciones aplicadas comúnmente para mantenerla.

¿POR QUÉ LA INDEPENDENCIA ES IMPORTANTE EN LA EVALUACIÓN? EL VÍNCULO ENTRE INDEPENDENCIA Y RESULTADOS

“La independencia no es un fin en sí misma [sino que su objetivo es asegurar] hallazgos objetivos, imparciales, sin compromisos ni sesgos que hagan creíbles y valiosas las evaluaciones”.

ROBERT PICCIOTTO (2013)

“La idea de independencia está asociada desde hace mucho tiempo a la evaluación [y en muchos casos es vista como] un elemento esencial de una buena práctica de evaluación” (INTEVAL 2011, 1). La independencia es particularmente relevante en la evaluación del desarrollo por la naturaleza compleja de las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo; la escasa disponibilidad de datos; la multiplicidad de actores; y la percepción que pueden tener intereses particulares de confirmar resultados positivos en lugar de evaluar realmente lo ocurrido y por qué. Este contexto evaluativo puede diferir entre áreas, por ejemplo en la medicina, en las que los datos están más ampliamente disponibles y hay una mayor posibilidad de realizar experimentos bien controlados.

Los debates sobre la independencia de la evaluación a menudo omiten el papel último que la propia evaluación debe desempeñar. Los hallazgos de la evaluación pueden ayudar a países y agencias a conocer los avances que se han hecho (si hay alguno), por qué o por qué no ocurrió, los mecanismos que contribuyeron a ello y, en algunos casos, qué porción de esos resultados puede atribuirse a características de proyectos, programas o políticas específicos (Thomas y Tominaga 2010, 375). Las evaluaciones pueden suministrar información para los círculos de retroalimentación y estimular mejoras en tiempo real, incorporando las lecciones y el aprendizaje anteriores en una planificación futura. La evaluación puede ayudar a mejorar el diseño y la implementación de proyectos, programas y políticas en curso; promover la ampliación y réplica de prácticas exitosas; evitar errores e integrar el aprendizaje en una planificación de más alto nivel, en la elaboración (o priorización) de presupuestos y en el diseño de programas. Idealmente, las evaluaciones deberían permitir a las partes interesadas hacer preguntas difíciles, desafiar conjeturas, permitir cambios en el curso de la acción, aprender progresivamente, crear espacio para las reformas y fundamentar los debates sobre las políticas (Boehmer, en Rlst 2011).

¿Para qué sirve la independencia en la evaluación del desarrollo y cómo funciona? Si tuviéramos que elaborar un mapa de “la cadena de resultados” para evaluaciones independientes, veríamos que la independencia está destinada a prevenir sesgos (promover la objetividad) de la función de evaluación, lo que a su vez fortalece su credibilidad (véase la figura 1). Esta credibilidad reforzada debería tener como resultado un aumento del uso de las evidencias. De esta forma, decisiones mejor fundamentadas o la toma de decisiones basada en la evidencia deberían mejorar los resultados de desarrollo. En algunos casos, la evidencia influye directamente en quienes toman las decisiones. En otros, moviliza mecanismos de rendición de cuentas que les influyen indirectamente.

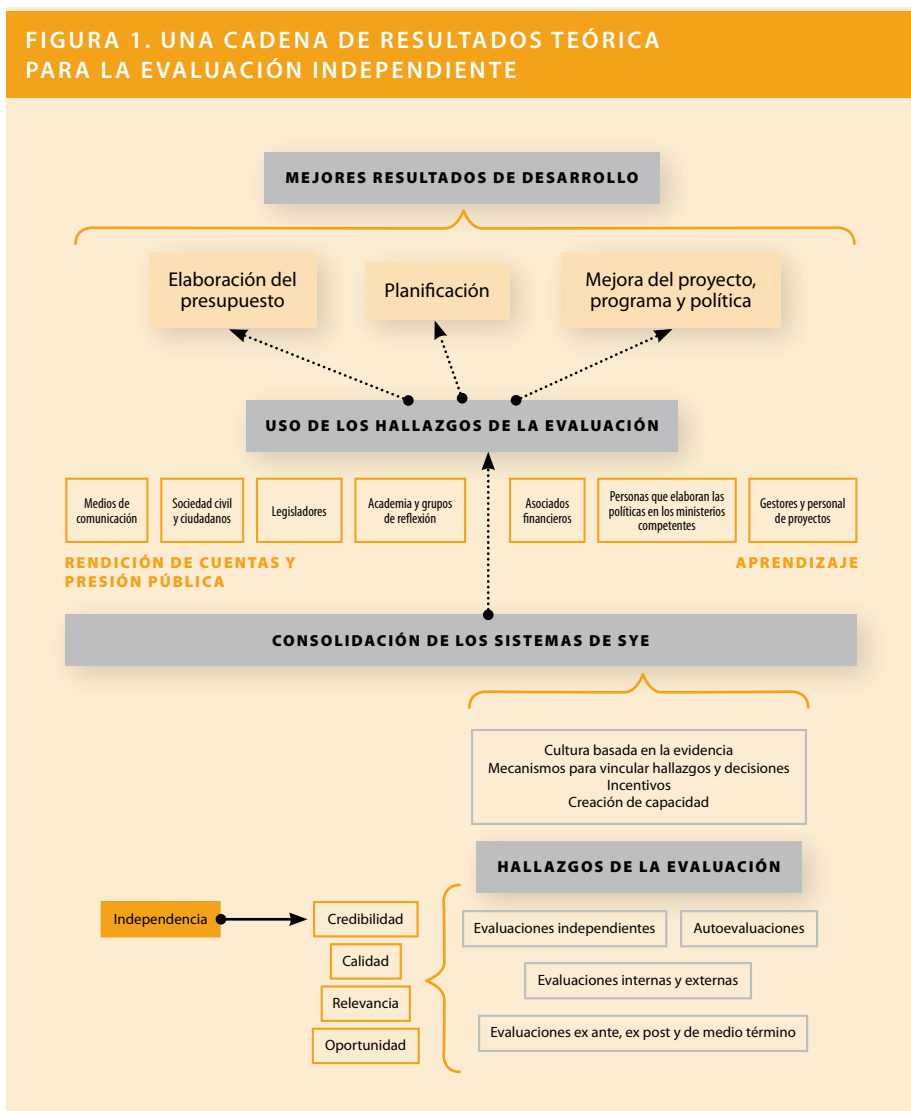
Todos los sesgos no tendrán la misma importancia dependiendo de los actores a los que intenta influir la función de evaluación. Los sesgos que importarán serán aquellos que afecten a la credibilidad de la evidencia a ojos del actor que necesita intervenir al respecto. Sin embargo, la independencia no es el único factor que afecta a la credibilidad, y la credibilidad puede no ser suficiente para asegurar que un actor incorpore los hallazgos de la evaluación en su proceso de toma de decisiones. Por último, aunque la toma de decisiones basada en la evidencia podría mejorar los resultados de desarrollo, probablemente no es el único factor determinante.

En su estudio sobre la independencia en la evaluación de 2013, Picciotto encontró que, “sin independencia, el público percibe que la evaluación está supeditada a intereses creados”. Cuando los resultados de la evaluación aparecen ligados a ganancias personales, beneficios o intereses corporativos, la capacidad de lograr los resultados deseados queda seriamente comprometida. Por el contrario, establecer la independencia puede validar los

resultados, lo que, a su vez, puede mejorar significativamente la capacidad de lograr los resultados deseados (Picciotto 2013, 22).

Debido a esta conexión, el debate de la independencia en la evaluación no puede estar separado del debate sobre la elusión del sesgo. La independencia puede reducir los conflictos de interés cuando el evaluador está “casado” con el programa que se evalúa [lo que es] típico de muchos seguimientos de programa realizados por agencias y fundaciones en las que el supervisor es normalmente el padrino del programa, a veces su inventor y, casi

FIGURA 1. UNA CADENA DE RESULTADOS TEÓRICA PARA LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE



siempre, su promotor en la agencia” (Scriven 1991, 192-193). La independencia –o libertad real de objetivos políticos, financieros o personales– debe teóricamente ofrecer hallazgos imparciales. Tanto los sesgos reales como los percibidos son relevantes, de manera que la independencia real o percibida también lo es.

El debate de la independencia también necesita estar vinculado a los actores a los que intenta influir la evaluación y sus percepciones sobre los sesgos que afectan a la credibilidad. Al aumentar la credibilidad de la evidencia, las partes interesadas clave (p. ej. los parlamentos, los partidos de oposición, las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos, las universidades, los grupos de reflexión y los medios de comunicación) tienen mejores herramientas disponibles y más probabilidades de hacer que el gobierno y las agencias rindan cuentas, y de ejercer presión pública para corregir el rumbo (Mackay 2007). Es más, los gestores y planificadores pueden ver más claramente sus errores y oportunidades perdidas e incorporar preventivamente esa información en sus decisiones.

Los sesgos y otras limitaciones pueden surgir en cada etapa de la evaluación, incluyendo cuando se escoge el tema, se definen las preguntas, se elige la metodología, se establece la implicación y la estrategia de consulta con las partes interesadas, se analiza la información, se selecciona al evaluador, se establecen los términos de referencia de la evaluación, se implementa la evaluación, se elaboran las recomendaciones o cuando se informa de los resultados y se presentan éstos. Factores como quién paga la evaluación, cómo se gestiona y quiénes son los evaluadores son también cruciales en la aparición de sesgos.

La independencia puede eliminar o reducir los sesgos y aumentar la objetividad. Sin embargo, la independencia –o al menos la manera en que a menudo se entiende ésta– también tiene el potencial de disminuir los efectos esperados de la evaluación en los resultados.

La independencia no es el único camino para mejorar la credibilidad. Por ejemplo, hacer que los datos usados en la evaluación estén disponibles (es decir, dando a los individuos, a la academia, a los grupos de reflexión y a otras personas la oportunidad de analizarlos) es una manera de aumentar la legitimidad de la evidencia o al menos de reducir dudas sobre su objetividad. Cuando terceras partes externas tienen la posibilidad de usar sus propios métodos y sacar sus propias conclusiones y recomendaciones, los hallazgos de la evaluación pueden ser validados, rechazados o entendidos como una interpretación.

Además, la independencia es una condición necesaria, pero no suficiente, para que la evidencia afecte a los resultados. Los hallazgos de la evaluación solo pueden desempeñar un papel predominante en la promoción de proyectos, programas y políticas eficaces y eficientes si son incorporados en las decisiones relevantes que los conciernen. Contrariamente a la creencia de que la evidencia influye en las decisiones si es creíble, muchos otros aspectos al margen de la credibilidad afectan el uso. Factores clave que determinan el papel que las evaluaciones desempeñan para lograr mejores resultados son la importancia del tema evaluado, la preguntas orientativas de la evaluación, la oportunidad y la calidad de la evaluación, la difusión de los hallazgos, las estructuras existentes que vinculan los hallazgos con la toma de decisiones, los incentivos existentes, el nivel de capacidades para trabajar con evidencias y la cultura de una organización.

En conclusión, aunque la independencia podría ayudar a reducir muchos sesgos que afectan a la credibilidad, se necesitará gestionar otros sesgos que no se pueden evitar mediante la independencia; la independencia es solo una de las maneras de aumentar la posibilidad de que las evidencias de las evaluaciones influyan en los resultados. Un país o

una organización necesita comprender primero cuáles son los sesgos reales o percibidos que afrontan sus evaluaciones y después elegir el tipo y el nivel de independencia que responde de manera apropiada a una situación dada.

¿QUÉ ES INDEPENDENCIA? DEFINICIONES FORMALES Y DIMENSIONES

Independencia: Libre de control o influencia externa

NEW OXFORD AMERICAN DICTIONARY

Aunque hay muchos debates sobre la independencia en la evaluación, hay raramente acuerdo sobre lo que es realmente la independencia. La definición del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés) considera independiente una función de evaluación si es “objetiva, libre de influencia indebida y tiene plena autoridad para someter informes directamente a los niveles apropiados de toma de decisiones” (UNEG 2005). En esa definición está implícita la directiva de que “la administración no debe imponer restricciones de alcance, contenido, comentarios y/o recomendaciones a los informes de evaluación”. Para prevenir conflictos de interés, la UNEG también afirma que los evaluadores “no deben estar directamente involucrados en el establecimiento de políticas, el diseño, la implementación o la gestión de los temas de la evaluación” y añade que “los evaluadores deberían tener total acceso a toda la información relevante necesaria para la evaluación”. Algo menos directa, pero más amplia, es la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), que considera una evaluación independiente si es “llevada a cabo por entidades y personas libres [del] control de aquellos responsables del diseño e implementación de la intervención de desarrollo” (CAD-OCDE 2002). Al igual que en el UNEG, la definición del CAD-OCDE también incluye acceso total a la información y total autonomía como características necesarias en el diseño, la implementación y la información sobre la evaluación para que se la considere independiente.

Tanto la independencia estructural como individual (también llamada funcional o intelectual) son relevantes en la evaluación (Heider 2014 y Picciotto 2013). Si bien este documento se centra en las dimensiones institucional y organizativa de la relación entre independencia y evaluación, cabe señalar que, para considerar una evaluación realmente independiente, estos requisitos deben aplicarse a la función o unidad de evaluación y al individuo o equipo que realiza la evaluación.

Los evaluadores individuales también sufren numerosos sesgos naturales y riesgos que pueden corromper los hallazgos, tales como el anclaje (*anchoring*), el encuadre (*framing*) y el sesgo de atención. El anclaje se refiere a centrarse en el aspecto del programa que confirma nociones preconcebidas sobre el proyecto; el encuadre se refiere a sacar conclusiones diferentes de una misma información disponible para otros, dependiendo de cómo o quién presenta esa información; y el sesgo de atención se refiere a prestar atención a estímulos emocionales en lugar de a hechos. La ignorancia, la ideología y la inercia también pueden ser importantes sesgos que afecten tanto a organizaciones como a individuos (Boehmer, en Rist 2011). Un evaluador necesita “independencia de pensamiento”, el estado mental que permite a uno dar su opinión sin verse afectado por influencias que comprometan su juicio profesional, permitiéndole así actuar con integridad y ejercer la objetividad y el escepticismo profesional (Federación Internacional de Contables 2003).

La cuestión que se plantea es cómo los países y las organizaciones deberían usar estas

definiciones y dimensiones cuando estructuran las funciones de la evaluación. Frecuentemente, la independencia es todavía percibida en términos absolutos: las funciones de evaluación son o no son independientes. En realidad, una completa independencia, o la elusión de todo sesgo, es difícil de lograr. ¿Deberían entonces los países y organizaciones aspirar a satisfacer todos los requisitos? Las discusiones actuales sobre este tema han tomado un enfoque bastante matizado y, de manera creciente, vinculan la independencia a las teorías de aprendizaje institucional y a contextos específicos (p. ej., personas importantes que toman decisiones, sesgos reales o percibidos) (Picciotto 2013). Los países y las organizaciones de desarrollo han emprendido también caminos muy diferentes para asegurar la independencia, la credibilidad y el uso de evidencias.

Pese a la disponibilidad de buenas definiciones, la independencia todavía está excesivamente simplificada e igualada u opuesta a otros términos y constructos. La próxima sección de este documento explora algunos de los puntos de vista comunes relativos a la independencia de la evaluación, cómo reducir los sesgos y los efectos probables que podrían tener en la credibilidad, el uso y los resultados. Algunas de estas “soluciones” pueden realmente ir contra el uso de la evidencia.

EL CASO DEL GRUPO DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE: INDEPENDENCIA INTERNA

En el Grupo del Banco Mundial, la independencia (real y percibida) estructural (organizativa) es vista como uno de los dos pilares para la credibilidad de su función de evaluación y su influencia en los resultados del Grupo del Banco Mundial (el otro pilar es la “calidad y relevancia” de su trabajo). La independencia contribuye a la gobernanza general del Grupo del Banco Mundial al permitir a las partes interesadas usar hallazgos imparciales y fiables. Según la Autoevaluación de 2011, el sistema organizativo, las estructuras de información y los procedimientos del Grupo Independiente de Evaluación (GIE) son consistentes con los establecidos por las Normas de Buenas Prácticas para la independencia del Grupo de Cooperación en Evaluación.

Pero el GIE no está realmente separado del Banco Mundial. Disfruta de una especie de “independencia interna”. Es una función de evaluación independiente que permanece dentro de la arquitectura del Banco Mundial. Esta función de evaluación independiente complementa con fuerza la autoevaluación del Banco Mundial. En esta posición, el GIE –como otros departamentos de evaluación– hace frente a presiones internas para que funcione como un grupo de autoevaluación interno en lugar de como un grupo independiente. En esta situación, se vuelven cruciales temas tales como la interacción. Sin embargo, en 2004, una revisión externa subrayó que la interacción con la Administración no socavaba la independencia; “por el contrario, se debería aumentar esa interacción para asegurar la utilidad de los productos de la evaluación”.

CRITERIOS DE INDEPENDENCIA DEL GIE	
CRITERIOS	FACTORES QUE AYUDAN A CUMPLIR EL CRITERIO
Independencia organizativa	El GIE informa directamente a la Junta del Banco Mundial a través del Comité de Eficacia para el Desarrollo (CODES) y es, por tanto, independiente desde el punto de vista organizativo de la Administración y del personal operacional cuyas actividades son evaluadas. El alcance de la responsabilidad del GIE se extiende, sin restricción, a todos los factores determinantes de los resultados operacionales del Grupo del Banco Mundial.
Independencia de conducta	El programa de trabajo y el presupuesto del GIE son avalados por el Comité de Eficacia para el Desarrollo y aprobados por la Junta directiva. El presupuesto del GIE está separado de los presupuestos de gestión y la Administración no tiene autoridad sobre el presupuesto del GIE ni sobre su uso. Los informes del GIE son transmitidos a la Junta a través del Director General para Evaluación, sin ningún tipo de autorización de la Administración. Aunque ésta tiene la posibilidad de revisar y comentar los borradores de los informes, el GIE decide cómo y si tiene en cuenta o no esos comentarios.

Elusión de conflictos de interés	El personal del GIE no evalúa actividades de las que ha sido responsable anteriormente o en las que ha estado involucrado. El jefe del GIE y su Director General no pueden optar a empleos en otras posiciones en el Grupo del Banco Mundial o a actividades de consultoría.
Protección de influencia externa	El programa de trabajo y el presupuesto trianual del GIE son preparados independientemente de la dirección para ser validados por el CODE y aprobados por la Junta Directiva.

El GIE también ha intentado aumentar la influencia de su evidencia en las decisiones del Banco Mundial –y, en última instancia, su efecto en los resultados de desarrollo– a través del Registro de Actuación en Gestión (MAR, por sus siglas en inglés), un sistema que da mandato y facilita la incorporación de recomendaciones derivadas de las políticas y programas del Banco y que, en cierto sentido, media en la relación entre el GIE y la Administración del Banco. El MAR permite al GIE dar seguimiento a los avances logrados por los gestores del Grupo del Banco Mundial en la adopción de las recomendaciones formuladas en evaluaciones sectoriales, temáticas y corporativas.

El MAR ha ayudado al GIE y a los gestores al mejorar la calidad de las recomendaciones del GIE (proporcionando lazos más claros con los hallazgos, priorizando, mejorando la claridad y especificidad, e incorporando consideraciones de viabilidad y en términos de costo-eficacia); al fortalecer la interacción y promover la comprensión y el acuerdo con la Administración del Grupo del Banco Mundial al tiempo que elabora recomendaciones; al incrementar el número de acciones específicas para poner en marcha las recomendaciones del GIE y aclarar plazos y disposiciones de seguimiento; al reforzar la evaluación de avances en la implementación; y al reducir las inconsistencias de clasificación entre el GIE y la Administración.

En 2011, los gestores del GIE y del Grupo del Banco Mundial comenzaron a reformar de manera conjunta el MAR. Después de una coordinación y puesta a prueba intensiva con las tres instituciones del Grupo del Banco Mundial, el nuevo sistema estandarizado MAR para el seguimiento de las recomendaciones en las instituciones fue desplegado en abril de 2013. Actualmente, el MAR proporciona a las partes interesadas una base de datos central de hallazgos, recomendaciones, respuestas de gestión, planes de acción e implementación detallados. El GIE continuará dando acceso y formación a todos los miembros interesados de la Junta Directiva y de la Administración del Grupo del Banco Mundial y proporcionará una serie de sesiones informativas sobre las herramientas disponibles. Como parte del compromiso del GIE de reforzar la transparencia y el acceso a las partes interesadas externas, el Grupo ha hecho que los datos del MAR estén disponibles en su sitio web externo. El sistema MAR aloja actualmente 193 recomendaciones individuales del GIE procedentes de todo el Grupo (el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional [IFC] y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones [MIGA]). En 2013, el GIE dio seguimiento a 98 recomendaciones que estaban activas en el sistema.

Estos mismos criterios son compartidos por el Grupo de Cooperación en Evaluación, que fue fundado en 1995 por los jefes de evaluación de los bancos de desarrollo multilaterales. Los miembros del Grupo de Cooperación en Evaluación incluyen los departamentos de evaluación del Banco de Desarrollo Africano, el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco de Inversión Europeo, el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Grupo del Banco Mundial.

¿QUIÉNES SON LOS AMIGOS Y LOS ENEMIGOS DE LA INDEPENDENCIA? PERCEPCIONES, REALIDADES Y MITOS

“La independencia combinada con el desinterés aumenta la asimetría de información, rompe el contacto con quienes toman las decisiones y restringe el acceso a fuentes de información importantes... por tanto, el desafío básico del diseño de evaluación de la gobernanza consiste en apoyar una total independencia sin incurrir en el aislamiento”.

PICCIOTTO 2008

Hay numerosos prejuicios sobre la relación entre independencia y otros principios, conceptos o constructos. La “interacción” es a menudo vista como contraria a la independencia, y la “separación” y la “distancia” son con frecuencia presentadas como sus aliadas. La independencia también es vista como una función de control, ligada únicamente a la rendición de cuentas. Para preservar la independencia, la herramienta elegida con frecuencia es la

evaluación ex post, realizada por evaluadores externos. Las evaluaciones independientes son fáciles de usar como una indicación de la exactitud y la buena calidad.

Estos constructos están vinculados a los intentos de reducir los sesgos e incrementar la independencia organizativa y de conducta. Pero, algunas veces, acciones emprendidas en nombre de la independencia pueden en realidad tener un efecto pernicioso en los objetivos que persigue la independencia. Además, algunos de estos conceptos y constructos contienen algo de verdad y otros no, y las complejidades de la realidad a menudo impiden esas determinaciones binarias. Algunos de esos conceptos se superponen, otros se contradicen y otros refuerzan la noción de “independencia”. Este documento no intenta resolver esas tensiones, sino que más bien trata de arrojar luz sobre cómo afectan a la credibilidad y al uso de evidencia.

La independencia es a menudo entendida como “separación” o falta de interacción

La independencia es a menudo interpretada como el diseño y el mantenimiento de una línea clara entre la función de evaluación o el evaluador, el tema de evaluación y las personas responsables del diseño y la implementación de la política, el programa o la intervención que se evalúa. Con frecuencia, se asume que mantener una separación o una distancia prudencial de la toma de decisiones puede ayudar a prevenir los sesgos y proporciona objetividad al evaluador. El temor es que se puedan producir sesgos intencionados o involuntarios si se crea una relación entre la unidad de evaluación y los gestores de los programas de las intervenciones evaluadas. Sin embargo, la línea entre el evaluador y el programa o proyecto es con frecuencia difusa.

El Grupo de Cooperación en Evaluación reconoce que independencia no significa aislamiento: el intercambio de conocimiento y experiencia enriquece las actividades operacionales y evaluativas. Los expertos refuerzan la idea de que “la evaluación no puede realizar su potencial a menos que conecte efectivamente a sus gestores, las autoridades superiores que gobiernan la organización y la sociedad en general” (Picciotto 2013)²⁸. Además, “seleccionar los temas correctos y proporcionar insumos oportunos requiere una comprensión profunda de la institución, que se puede adquirir mediante una interacción estrecha”. Las conversaciones abiertas y transparentes entre los evaluadores, los gestores de programas, los implementadores, los beneficiarios y la sociedad civil sobre todos los aspectos –desde el diseño del programa hasta el debate de los resultados y los hallazgos del programa– puede mejorar la credibilidad de un evaluador y reforzar el aprendizaje de la evaluación y las funciones de solución de problemas.

Establecer un equilibrio eficaz entre la independencia y la interacción puede ayudar a vincular las evaluaciones a los resultados. Algunos casos han mostrado que, aunque puede necesitar varias repeticiones, es posible estructurar la interacción de tal manera que no viole la independencia. La “interacción (...) proporciona credibilidad interna y puede llevar a un cambio constructivo” (Banco Mundial 2013).

Frecuentemente, se considera que las evaluaciones son independientes cuando la función de evaluación o el evaluador se sitúa fuera de la institución o no forma parte de la estructura organizativa. Estar “lejos” podría ofrecer objetividad, razón por la cual muchas organizaciones prefieren evaluadores externos/ajenos. Sin embargo, aunque las personas del exterior pueden proporcionar una perspectiva nueva, la distancia por sí misma no asegura la independencia.

28 “Pero al hacerlo debería mantener su objetividad, ejercer plena libertad de investigación y resistir la captura. La evaluación necesita permanecer funcional y estructuralmente independiente” (p. 22).

La simple existencia de lo externo a una organización no garantiza que no haya incentivos políticos, personales o financieros que podrían invalidar la independencia. Es más, aunque los evaluadores externos pueden aportar la visión de terceras partes, también afrontan sesgos. Por ejemplo, la dependencia de los evaluadores externos a sus honorarios puede limitar la independencia tanto como su proximidad; el establecimiento de incentivos puede no siempre conducir a la independencia (Picciotto 2013). Firmas consultoras externas y evaluadores con una fuerte orientación al cliente y sentido del negocio tienen a menudo incentivos poderosos para obtener la renovación de contratos y obtener otros nuevos, lo que puede corromper la independencia al dar más prioridad a la satisfacción del cliente que al rigor analítico.

Otra preocupación con los evaluadores externos es que su comprensión del programa o de su contexto puede no ser suficiente para proporcionar hallazgos útiles. Además, los evaluadores externos pueden tener menos incentivos que quienes realizan una autoevaluación para hacer esfuerzos adicionales a fin de que los hallazgos de la evaluación sean útiles para aprender. Otra limitación en el uso de evidencia es el hecho de que los evaluadores externos no siempre tienen una noción firme de las realidades de la implementación y pueden establecer preguntas, marcos de trabajo o metodologías que no son realistas o pertinentes.

En el pasado, la evaluación independiente a menudo estuvo asociada únicamente a la rendición de cuentas e interpretada como un control externo

Las funciones de la evaluación independiente son consideradas con frecuencia como una función de policía o “vigilancia” y, en consecuencia, vinculada a la rendición de cuentas. Esta visión se ve reforzada por el hecho de que las evaluaciones usan un lenguaje que puede obstaculizar la comunicación de los mensajes principales. Es importante que evaluadores independientes presenten informes equilibrados, subrayando no solo áreas que necesitan ser mejoradas, sino también limitaciones y otros obstáculos para la implementación que enfrentan las organizaciones. Informes equilibrados y realistas aumentarán la receptividad de las organizaciones a los hallazgos y a la evaluación en general.

De manera creciente, se reconoce el “aprendizaje” como un objetivo integral de la evaluación. “En la evaluación no buscamos ‘aprender en lo abstracto’ o probar conceptos teóricos, sino aprender sobre lo ocurrido durante el proceso de implementación de una política, una estrategia, un programa (sic) o proyecto. [El aprendizaje y la rendición de cuentas] son (...) dos caras de una misma moneda: rendir cuentas de lo ocurrido durante el proceso de implementación cuando se trabaja para la realización de los planes establecidos en un diseño de proyecto –un acuerdo y compromiso entre al menos dos partes– es una fuente de aprendizaje para replicar un éxito o evitar errores innecesarios en el camino que hay que recorrer para alcanzar los resultados esperados” (Heider 2014). La independencia no significa que el trabajo esté terminado cuando se publiquen los hallazgos. Influir en los resultados significa que las funciones de evaluación incluyen la responsabilidad de intentar realmente fomentar la adopción de esos hallazgos y de las recomendaciones.

La independencia es a menudo confundida con el tipo y la oportunidad de una evaluación

Aunque menos debatido, se puede prever que surjan sesgos adicionales si la función de evaluación se da en una fase temprana del ciclo de vida del proyecto o del programa. Esta percepción está relacionada con la cuestión de si es posible evaluar un trabajo que se ha visto influido por la propia función de evaluación. Sin embargo, en la medida en que la evaluación

es una parte integral del ciclo de la política e intenta influir en la toma de decisiones (aunque solo sea mediante el aprendizaje de otras evaluaciones), este problema se presenta cada vez que los hallazgos afectan a una decisión, incluso si es indirectamente.

Si bien solicitar evaluaciones después de la implementación de un programa puede ayudar a reducir algunos sesgos y conflictos de interés, no garantiza que se eviten. Y una evaluación no es necesariamente independiente solo porque es realizada ex post. Igualmente, lo contrario puede no significar una completa falta de independencia. Una función de evaluación puede llevar a cabo evaluaciones formativas y de medio término independientes. Esto permitiría aportar correcciones basadas en los hallazgos. En otras palabras, alimentaría los circuitos de retroalimentación para el aprendizaje del programa.

Si las funciones de evaluación se convierten en el departamento de historia de un programa, pueden no tener un impacto significativo en los resultados: los insumos llegarán demasiado tarde a la organización para que ésta cambie de rumbo y el contexto puede cambiar demasiado rápido para que las lecciones aún sean pertinentes. Si las evaluaciones no se vinculan de manera adecuada con los círculos de retroalimentación, hay un serio riesgo de que comprometan los resultados de desarrollo y lleven a “una repetición injustificada de modas populares basadas en evidencias anecdóticas” o impidan “un aprendizaje estructurado (...) [o] la réplica de innovaciones que pueden estar teniendo un mejor desempeño de lo que parece” (Banco Mundial 2013). Otros tipos de interacción, como las valoraciones de evaluabilidad que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo, podrían ayudar a desarrollar marcos de resultados de programas o políticas, indicadores²⁹ o planes de SyE más exactos que lleven a mejoras en el diseño del programa. Aunque hay riesgos y sesgos relacionados con una interacción temprana que necesitan ser gestionados cuidadosamente, los beneficios potenciales para los resultados en ciertas situaciones y contextos pueden compensar esos riesgos.

Las autoevaluaciones son a menudo presentadas como el enemigo de la independencia

Las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes a menudo tienen funciones complementarias y pueden apoyarse mutuamente. Realizadas por la organización implementadora para evaluar su propio trabajo, las autoevaluaciones se benefician del profundo conocimiento de la organización, su misión y sus programas. Las autoevaluaciones tienen más probabilidades de superar las asimetrías de información que las evaluaciones independientes (DFID 2008). También tienen más posibilidades de ser bien recibidas por los gestores y quienes implementan el programa. Por tanto, sus hallazgos tienen más probabilidades de ser usados para correcciones a medio término. Las autoevaluaciones también son elementos importantes de una cultura organizativa de búsqueda y empleo de evidencias (Mayne 2008 e INTEVAL 2011).

Sin embargo, hay preocupaciones válidas relacionadas con la capacidad que tiene una organización para realizar autoevaluaciones que estén libres de sesgos dada la relación con los gestores, la apropiación o la responsabilidad de los proyectos que se evalúan, y el vínculo entre los resultados y los requerimientos de financiación. Es más, hay riesgos morales al juzgar el trabajo propio que están relacionados con la reticencia a aceptar el fracaso. Es crucial complementar y equilibrar la autoevaluación con verificaciones y contrapesos o con una evaluación independiente cuya tarea sea validar los hallazgos de la autoevaluación (Picciotto, comunidad de práctica en CNE 2013).

29 Una baja calidad al inicio es un fuerte factor de predicción de un posible resultado pobre, aunque puede haber otros factores correlacionados.

No hay vínculo directo entre la independencia de una evaluación y su calidad o exactitud

Normalmente, sin independencia, la calidad de una evaluación será cuestionada. Sin embargo, “la independencia por sí misma no garantiza la calidad de la evaluación: también se requieren habilidades relevantes, métodos sólidos, recursos adecuados y transparencia. Evaluaciones independientes, pero incompetentes, pueden conducir a error, perturbar y ser costosas” (Picciotto 2013, 20). Por otra parte, las autoevaluaciones pueden tener muy alta calidad. En una evaluación, es fundamental asegurar que los evaluadores tienen las aptitudes adecuadas y el conocimiento técnico, contextual y de procedimientos necesarios para realizar la evaluación. El proceso de selección del evaluador y los mecanismos de control de calidad para cualquier tipo de evaluación (p. ej., un grupo directivo o técnico) son clave a este respecto. A menudo, las evaluaciones independientes son también percibidas como más exactas que las autoevaluaciones³⁰. Sin embargo, otros tipos de sesgo que no están relacionados con la proximidad al programa pueden estar igualmente presentes y distorsionar la evidencia que producen.

Las respuestas propuestas para reducir los sesgos o preservar la independencia pueden ir contra el núcleo mismo de lo que la independencia intenta lograr. En algunos casos, se pueden gestionar los riesgos de que surjan sesgos. En ciertas circunstancias, sacrificar la independencia para obtener mejores resultados puede ser una opción razonable. En otras, incluso si los sesgos son simplemente percibidos, el peligro es demasiado grande. Normalmente estas tensiones y compromisos, ya sean reales o percibidos, son manejados mejor con un sistema de SyE que individualmente³¹.

CONCLUSIONES Y CUESTIONES PARA EL FUTURO

La independencia ha sido tradicionalmente un aspecto muy importante de la evaluación del desarrollo. Está totalmente vinculada a la credibilidad y al uso de evidencia, y su relevancia no puede estar separada del objetivo final de la evaluación: mejorar los resultados de desarrollo.

Sin embargo, algunas de las formas en las que se interpreta u opera la independencia pueden tener efectos neutrales o negativos en la credibilidad y su uso, y, en consecuencia, no ayudar a la mejora de los resultados. Tradicionalmente, ha habido una falsa dicotomía entre la independencia, de un lado, y el aprendizaje y la incorporación de evidencia evaluativa en la toma de decisiones, de otro (Picciotto, comunidad de práctica en CNE 2013). Pero si se quiere que la independencia tenga efecto en los resultados, las funciones de evaluación necesitan tener un papel de aprendizaje importante y no operar solo como una función de control.

Los debates y casos analizados como base para este artículo subrayaron que, cuando se trata de independencia, no hay una receta única para todos. Los estudios de casos y ejemplos pueden ofrecer inspiración e ilustrar los diferentes enfoques que las organizaciones y los países han adoptado en relación con la independencia. Sin embargo, no hay un modelo simple o prototipo para alcanzar la independencia y tampoco hay una respuesta apropiada definitiva a sesgos particulares o amenazas a la independencia. No obstante, hay algunas lecciones:

30 Como explica Ken Chomitz, asesor principal del GEI, al igual que en la econometría, “el estimador sin sesgo puede ser el que tiene un mayor error”.

31 El análisis de casos de sistemas de SyE a nivel de país se ha basado en la serie de documentos de trabajo ECD (desarrollo de capacidad de evaluación) del Grupo de Evaluación Independiente, disponible en ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecd.

La interacción con los programas y los gestores no son necesariamente un peligro para la independencia; en realidad, puede ayudar a la credibilidad y al uso de evidencia. A la inversa, la separación y el distanciamiento entre los gestores y la evaluación pueden poner en peligro la adopción de evidencia. Independientemente de la independencia, la oportunidad y el tipo de evaluación, la calidad de ésta debería ser siempre una preocupación porque está directamente relacionada con la credibilidad. A menudo, los sistemas de evaluación más exitosos combinan las funciones de la autoevaluación y de la evaluación independiente. Los riesgos y sesgos necesitan ser manejados cuidadosamente, pero lo mismo se puede decir de todos los aspectos de la evaluación, no solo cuando se trata de una interacción creciente o de la autoevaluación.

Los sistemas de SyE pueden desempeñar un papel significativo para vincular mejor y equilibrar la independencia, el uso de evidencia en círculos de retroalimentación y el aprendizaje de lecciones para futuros proyectos, programas y políticas. La independencia es una herramienta muy importante que los países y las organizaciones de desarrollo tienen para fomentar la credibilidad y el uso de la evaluación, pero no puede ser la única. Diseñar sistemas de SyE a menudo implica tomar decisiones difíciles, incluidos el tipo y el nivel de independencia. Al decidir entre diferentes opciones, los países y organizaciones necesitan asegurar que no están poniendo en peligro la adopción y la utilización de la evidencia en nombre de la independencia. Los sistemas de SyE tienden a responder a las razones por las que surgen (las necesidades de la toma de decisiones, los actores relevantes, los niveles de capacidad y disposición para la evaluación) y pueden desempeñar un papel crítico para fomentar evaluaciones que sean creíbles, pertinentes, oportunas y de buena calidad. A fin de diseñar un sistema de SyE bien adaptado a cada contexto, es fundamental incorporar diagnósticos que faciliten una mejor comprensión de la realidad sobre el terreno.

Para algunos sistemas (p. ej., el Grupo de Evaluación Independiente de los Estados Unidos y el Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido), la independencia es un pilar. Para otros (p. ej., Canadá), se busca la independencia después³², pero no es la principal característica. Incluso entre aquellos sistemas que han elegido dar prioridad a la independencia, muchos han iniciado una transición para diseñar vínculos más directos para fomentar la incorporación de la evidencia en la toma de decisiones. Los lazos establecidos entre los hallazgos de la evaluación, la mejora del proyecto o programa y funciones tales como la planificación y la elaboración del presupuesto son críticos. Muchas evaluaciones independientes, como las del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México y las del Grupo de Evaluación Independiente, han comenzado a establecer mecanismos fuertes para dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Diferentes disposiciones institucionales, procesos, estructuras de incentivos, herramientas de SyE y metodologías han ayudado a abordar los muchos riesgos y sesgos relacionados con la credibilidad que eran particularmente relevantes para sus contextos. La diversidad de culturas, periodos de tiempo y temas necesita diferentes grados de independencia. A medida que los sistemas de SyE evolucionan, establecer mejores lazos entre la independencia y los resultados todavía ofrece una oportunidad de innovar y avanzar en el campo del SyE.

Una de las cuestiones más interesantes para el futuro es cómo otros países y organizaciones han logrado un nivel óptimo de independencia que permite mejorar los resultados

32 El análisis de casos de sistemas de SyE a nivel de país se ha basado en la serie de documentos de trabajo ECD del Grupo de Evaluación Independiente. Véanse los casos en ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-eed.

de desarrollo. ¿Qué disposiciones han sido exitosas en la vinculación de la independencia, la credibilidad y el uso de evidencia? ¿Qué competencias e incentivos han tenido éxito en el fomento de esos vínculos? Esperamos que haya nuevos debates sobre este tema.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) Grupo de trabajo de Evaluación de la Ayuda (2002). "Glossary of key terms in evaluation and results based management". Disponible en www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) (2005). "Standards for evaluation in the UN System". Disponible en www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (2011). *Self-evaluation of the Independent Evaluation Group*. Washington: Banco Mundial.
- Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (2013). "Management action record database". Washington: Banco Mundial. Heider, Caroline. *Independence for accountability and learning*, próxima publicación.
- Heider, Caroline (Próxima publicación). "Independence for Accountability and Learning".
- International Federation of Accountants (2003). *Handbook of international auditing, assurance and ethics pronouncements*. International Federation of Accountants.
- Mackay, Keith Robin (2007). *How to build M&E systems to support better government*. Grupo de Evaluación Independiente. Washington: Banco Mundial.
- Mark, Katharine y John R. Pfeiffer (2011). "Monitoring and evaluation in the United States Government: An overview". Documento de trabajo 26 del ECD. Washington: Banco Mundial.
- Mayne, John (2008). *Building an evaluative culture for effective evaluation and results management*. Institutional Learning and Change Initiative (ILAC).
- Picciotto, Robert y Eduardo Wiesner Durán (Editores) (1998). *Evaluation and development: The institutional dimension*. Vol. 1. Transaction Publishers.
- Picciotto, Robert (2008). "Evaluation independence at DFID". Independent Advisory Committee for Development Impact.
- Picciotto, Robert (2013). "Evaluation independence in organizations". *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 9 (20): 18-32.
- Rist, Ray (Editor) (2011). *A vision for development: Dialogues on the work of Vinod Thomas*. Grupo de Evaluación Independiente. Washington: Banco Mundial.
- Scriven, Michael (1991). *Evaluation thesaurus*. Sage Publications.
- Thomas, Vinod y Jiro Tominaga (2010). "Evaluation for better development results". *Journal of development effectiveness* 2 (3): 371-386.

4. INNOVACIONES EN EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

THOMAS WINDERL

Consultor en planificación, seguimiento y evaluación
Documento solicitado por el Grupo de
Conocimiento, Innovación y Capacidad del PNUD

EL CONTEXTO DE DESARROLLO

La rápida emergencia y adopción de innovaciones en el seguimiento y la evaluación de resultados³³

Los países están usando cada vez más **enfoques innovadores para gestionar el desempeño de las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios**. Estos enfoques están fomentando procesos más inclusivos, colaborativos y receptivos en el ciclo de desarrollo: desde la planificación hasta la implementación, el seguimiento y la evaluación. Dos puntos comunes fundamentales entre las innovaciones analizadas en este documento son: 1) la creciente frecuencia de insumos y de retroalimentación y 2) la amplia definición y alcance de las partes interesadas, incluidas las partes no tradicionales del proceso de desarrollo. La creciente participación es, en algunos casos, directa (p. ej., ciudadanos que proporcionan insumos mediante mensajes SMS o contando sus historias) y, en otros casos, indirecta (p. ej., información recabada y analizada de manera remota y acumulada). Muchas de las innovaciones se caracterizan también por su bajo costo y menor grado de formalidad y rigidez.

Estas innovaciones tienen un beneficio significativo para el proceso de desarrollo al ofrecer la posibilidad de poner a prueba las teorías del cambio de forma más frecuente y al facilitar correcciones oportunas durante la ejecución basadas en evidencias. Al recoger

33 Basado parcialmente en (1) "Innovations in monitoring and evaluation 'as if politics mattered'", Nota conceptual, Roche/Kelly, 04-08-2011, mande.co.uk/2011/coming-events/conferences/innovations-in-monitoring-and-evaluation-as-if-politics-mattered/, (2) "Answering calls for integrative capacity development for sustainable development, Group 3: Monitoring and evaluating sustainable development results: Flexible, nimble and dynamic approaches", 15/17-10-2012, borrador, Bratislava, Eslovaquia, (3) "Using technology for development project monitoring & evaluation: An interview with Linda Raftree", 02-07-2013, bestict4d.wordpress.com/2013/07/02/using-technology-for-development-project-monitoring-evaluation-an-interview-with-linda-raftree/

insumos frecuentes sobre los cambios en los que se basan las políticas, los programas y la prestación de servicios de aquellos a los que más afectan, resulta más fácil identificar los obstáculos y los cuellos de botella. Cuando las organizaciones son capaces de absorber esta información y cuando tienen sistemas lo suficientemente flexibles como para responder a esa información, logran mejores resultados: políticas más relevantes, programas más eficaces y mejores prestaciones de servicios.

Las innovaciones en materia de seguimiento y evaluación de resultados están surgiendo y son adoptadas a un ritmo tan rápido por varios motivos³⁴. Por un lado, el SyE tiene que responder a mayores exigencias y a entornos que cambian con rapidez. Por otro lado, a medida que se producen avances tecnológicos, se abren nuevas oportunidades de innovación en SyE.

Diversos factores están alentando la innovación en SyE:

La necesidad de un SyE más rápido y flexible

La creciente imprevisibilidad, los rápidos cambios de circunstancias y el dinamismo del entorno de la acción pública requieren enfoques de SyE más flexibles, ágiles y dinámicos que capten y se adapten a circunstancias en continuo y rápido cambio y a la dinámica cultural. Con frecuencia, ya no son suficientes los enfoques tradicionales que verifican diligentemente si una política pública, un programa o un servicio están bien encaminados para cumplir una meta predefinida. Más aún, los círculos de retroalimentación del seguimiento tradicional (con seguimiento trimestral y anual, revisiones de medio término, evaluaciones finales, informes anuales, etc.) frecuentemente han demostrado ser demasiado lentos como para influir a tiempo en la toma de decisiones. Se requieren actualizaciones en tiempo real más oportunas para un mejor uso de la información del seguimiento y los hallazgos de la evaluación.

Las teorías del cambio necesitan resultados intermedios que puedan ser medidos rápida y fácilmente

Hay un énfasis creciente en medir impactos (cambios en la conducta y el desempeño) como resultado de las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios. Sin embargo, debido a su naturaleza, los resultados son típicamente más difíciles de seguir y evaluar, puesto que los datos no están a menudo disponibles y se necesita normalmente la recopilación de datos primarios. Una teoría del cambio que incluya series de resultados más próximas, que puedan ser medidas y presentadas de forma más rápida y fácil (indicadores medibles de ciclo rápido), puede ser una herramienta importante para gestionar y asegurar la calidad de las políticas, los programas y la prestación de servicios.

34 Para una crítica detallada de las prácticas actuales de SyE desde la perspectiva de los derechos de la mujer, véase, p.ej., "Capturing change in women's realities: A critical overview of current monitoring & evaluation frameworks and approaches", Batliwala/Pittman. Diciembre de 2010. awid.org/About-AWID/AWID-News/Capturing-Change-in-Women-s-Realities.

La sociedad civil pide rendir cuentas

En países con una sociedad civil cada vez más activa, hay una creciente demanda pública de mayor transparencia y responsabilidad pública. Esto, a su vez, exige un seguimiento y una evaluación de las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios más rigurosos. La falta de evidencias objetivas sobre el desempeño de las políticas, los programas y la prestación de servicios puede contribuir a una falta de rendición de cuentas e incluso un mal uso de los recursos.

Evitar sesgos cognitivos

Métodos de SyE más tradicionales, como los grupos de discusión o las encuestas, necesitan la interpretación de expertos que puedan trabajar en sus sesgos o reinterpretarlos en lugar de agregar los insumos de ciudadanos para identificar patrones. Con la creciente aplicación de la Economía del Comportamiento en la elaboración de políticas, se está haciendo más obvio este impacto potencialmente dañino de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones.

Ya no es suficiente el método simple

Las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios operan en contextos sociales, políticos, económicos y ecológicos cada vez más complejos y siempre cambiantes. Una sola metodología de SyE no puede describir y analizar de manera adecuada las interacciones entre todos estos factores diferentes. Los métodos mixtos permiten la triangulación –o el análisis comparativo–, que es más apropiada para captar realidades complejas y proporcionar perspectivas diferentes sobre el efecto de las políticas públicas, los programas o la prestación de servicios.

Además, diversos factores están posibilitando que haya actualmente innovación en el SyE:

Sociedades civiles más maduras

En muchos países, una sociedad civil más madura está cada vez más deseosa y habilitada para participar en el planeamiento, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios. Esto se debe también parcialmente a las nuevas herramientas tecnológicas de información y comunicación.

El boom de las tecnologías de la información y la comunicación

Los avances y la ampliación de las tecnologías de la información y la comunicación abren un gran abanico de oportunidades nuevas para la innovación en SyE. Esto incluye la extensión del acceso a las redes de internet y de telefonía móvil, la proliferación de teléfonos móviles y otros dispositivos portátiles, satélites mejores y más baratos, y la teleobservación aérea, la producción de sensores baratos (como los sensores de calor piroeléctricos y sensores de presión en placas), así como programas informáticos sofisticados para la extracción y el análisis de datos.

Aumento de los “grandes datos”

La explosión en la cantidad y diversidad de datos digitales de alta frecuencia tiene el potencial –aunque todavía sin aprovechar– de permitir a los responsables de tomar decisiones seguir

el desempeño y los efectos de las políticas sociales, los programas y la prestación de servicios para comprender mejor dónde se necesitan ajustes. “Grandes datos” (del inglés, *big data*) es un término que engloba registros de llamadas, contenido en línea generado por los usuarios (p. ej., mensajes en blogs y *tweets*), búsquedas en internet, imágenes satélite y transacciones bancarias por móvil. Los grandes datos normalmente necesitan técnicas de computación para mostrar tendencias y modelos, y para convertirlos en información con aplicación práctica.

ANÁLISIS DE CUESTIONES IMPORTANTES

Características de las innovaciones en el seguimiento y evaluación de resultados

Una innovación es la introducción de algo nuevo, ya sea una idea, un método o un dispositivo (diccionario Merriam-Webster). Las categorías típicas de la innovación en el seguimiento y la evaluación del desempeño de las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios son: a) innovaciones tecnológicas; b) productos innovadores; c) servicios innovadores; d) procesos innovadores, o e) interacciones y asociaciones innovadoras. En este documento, consideraremos que un producto, un proceso, un servicio o una tecnología son innovadores en SyE si cumplen al menos dos de los siguientes criterios³⁵.

Mejoras significativas del proceso

Las innovaciones en SyE son las tecnologías, productos, servicios, procesos o interacciones que han tenido un impacto significativo en la manera de hacer el SyE (no solo la innovación por sí misma) o que tienen un claro potencial de cambiar el SyE a fin de mejorar el valor o utilidad de la información del seguimiento y los hallazgos de la evaluación. Normalmente, las innovaciones con un gran potencial de impacto abordan una necesidad central o un desafío central en el SyE.

Cambio catalítico

Las innovaciones en SyE tienen que ir más allá del cambio cuantitativo y reformular, reinventar o combinar nuevamente diferentes elementos existentes que conduzcan a un nuevo camino para el SyE. En otras palabras, una innovación en SyE no es simplemente una manera mejor, más rápida y más barata de hacer lo mismo. La innovación requiere ir más allá de los actuales modelos de pensamiento en SyE. Es por eso que a menudo hace falta la participación de personal externo o asociados no convencionales para romper los viejos paradigmas del SyE.

35 Adoptado parcialmente de: EvalPartners Evaluation Challenge, (mymande.org/evalpartners/innovation_challenge/); “Six fundamental truths about innovation” (blog), Stikeleather 2013, Management Innovation eXchange, 28-02-2013 (managementexchange.com/blog/six-fundamental-truths-about-innovation/); “Principles—Stories of Innovation”, UNICEF (unicefstories.org/principles/); “Innovation for development: what is really different?”, Quaggiotto 2013, Voices from Eurasia (blog), PNUD, 18-03-2013 (europeandcis.undp.org/blog/2013/03/18/innovation-for-development-what-is-really-different/).

Concreto

Las innovaciones en SyE deben ser suficientemente concretas. Las ideas y enfoques teóricos no son innovaciones (aunque puedan conducir a innovaciones). Las innovaciones son concretas si ya son implementadas (al menos en experiencias piloto), pueden ser reproducidas y tienen potencial para ser ampliadas en diferentes contextos y regiones.

Las innovaciones se centran en el seguimiento más que en la evaluación, aunque la distinción es difusa

La mayoría de las innovaciones examinadas aquí pueden ser utilizadas directamente para el seguimiento de las políticas públicas, los programas y la prestación de servicios, mientras que solo unas pocas innovaciones se centran exclusivamente en la evaluación (p. ej., los métodos de evaluación mixtos a varios niveles, la cosecha de alcances). Esto podría implicar que, en el entorno actual, el impulso de la innovación esté motivado principalmente por la necesidad y la posibilidad de un seguimiento mejor, más frecuente y en tiempo real. Sin embargo, la clara distinción entre seguimiento y evaluación³⁶ en el SyE tradicional se vuelve cada vez más difusa.

- Muchas de las herramientas innovadoras pueden ser utilizadas tanto para el seguimiento como para la evaluación (p.ej., la externalización masiva, la micronarrativa, la recopilación de datos por dispositivos móviles, los datos residuales, la visualización de datos).
- Con mejores herramientas de recopilación de datos para el seguimiento, la información que tradicionalmente era recabada de vez en cuando mediante las evaluaciones (p. ej., en estudios de referencia, revisiones de medio término o finales) ahora está disponible de manera continua.
- La creciente demanda de información en tiempo real aumenta la necesidad de información de seguimiento sólida en vez de evaluaciones menos frecuentes.

INVENTARIO DE INNOVACIONES

Se han identificado once innovaciones basadas en una investigación y un análisis extensos. El incremento de la frecuencia de insumos y una participación ciudadana más amplia son características clave en la mayoría de las innovaciones presentadas en este documento. Además, muchas presentan enfoques flexibles y conscientes de los costos para gestionar y asegurar la calidad de las políticas, los programas y la prestación de servicios. Las ocho primeras innovaciones promueven el compromiso ciudadano; de éstas, las cinco primeras requieren una participación activa y las tres siguientes reflejan una implicación más pasiva. La novena está diseñada para impulsar la utilidad y la accesibilidad de la información recabada, y las dos últimas presentan metodologías progresivas para una medición e interpretación de

36 El seguimiento es continuo, a menudo interno y verifica la entrega y el logro de resultados; la evaluación es puntual, normalmente externa y va más allá de los resultados al cuestionar su valor.

resultados más creíble. La mayoría de las innovaciones no son mutuamente exclusivas. Por ejemplo, la recopilación de datos con dispositivos móviles puede ser usada con “micronarraciones” para proporcionar perspectivas diferentes de una iniciativa en particular.

1. Externalización masiva

¿Qué es?

- Un gran número de personas que informan **activamente** de una situación que les rodea, a menudo usando tecnologías de telefonía móvil y plataformas informáticas de código abierto.
- “Reportaje ciudadano” o “Ver algo, enviar un texto de algo”.

¿Por qué es innovadora?

- En tanto el SyE tradicional es percibido a veces como intrusivo y extractivo, el reportaje ciudadano es una técnica de seguimiento y evaluación que tiene como resultado una situación beneficiosa para todos en el SyE, al llevar potencialmente a una mayor participación ciudadana y a un mayor compromiso cívico (**mejora del proceso**).
- Permite la recopilación de datos: a) con un alcance que normalmente no es factible con las herramientas de SyE tradicionales, y b) en temas sensibles que herramientas más tradicionales tendrían dificultades para cubrir (**catalítico**).
- Ya existe una gran variedad de plataformas informáticas de código abierto y el enfoque es implementado en diversos países y proyectos (**concreto**).

Cómo y cuándo es mejor usarla

- Cuando los requerimientos de recopilación de datos van más allá del alcance del seguimiento y la evaluación más tradicional o cuando se requiere información cuantitativa.
- Para temas sensibles en los que se prefiere el anonimato (p. ej., la corrupción).

Ventajas

- Puede recoger datos masivos, específicos a un lugar, en tiempo real con menores costes que los métodos más tradicionales³⁷.
- Puede impulsar el compromiso cívico al establecer canales directos de comunicación desde la base.

37 P. ej., verificar todos los defectos en las luces de tráfico haciendo que los guardias municipales patrullen las calles es caro, mientras que pedir a los ciudadanos o los conductores de taxi que informen de semáforos defectuosos es más barato.

- Si los sistemas están bien establecidos, los datos obtenidos por externalización masiva tienden a ser más difíciles de manipular y menos vulnerables a interpretaciones sesgadas, por tanto, incrementan potencialmente la independencia y la credibilidad.

Inconvenientes

- Requiere de incentivos para que los ciudadanos participen de forma continua.
- Requieren hacer a medida una plataforma de externalización masiva.

Herramientas

- **Plataforma Ushahidi:** una herramienta de mapeo mediante externalización masiva³⁸.
- **SeeClickFix:** una plataforma de comunicación para que los ciudadanos informen de temas no urgentes y para que los gobiernos les den seguimiento, los gestionen y den respuestas³⁹.
- **FrontlineSMS:** un programa informático de código abierto para distribuir y recabar información mediante mensajes de texto⁴⁰.
- **RapidSMS:** un marco de trabajo de código abierto para la recolección dinámica de datos, la coordinación logística y la comunicación, usando tecnología de texto de telefonía móvil básica⁴¹.
- **Ideascale:** una plataforma para que las partes interesadas compartan, voten y debatan el intercambio de información⁴².

2. Informe simple en tiempo real

¿Qué es?

- Un medio de reducir al mínimo los requisitos de información formal de los gestores de programas y proyectos y de liberar su tiempo para proporcionar actualizaciones más frecuentes, en tiempo real, que pueden incluir texto, fotografías y vídeos que pueden ser realizadas con dispositivos móviles o informáticos.

38 Véase ushahidi.com

39 Véase clickfix.com

40 Véase frontlinesms.com

41 Véase rapidsms.org

42 Véase ideascale.com

¿Por qué es innovador?

- Puede superar una insatisfacción manifestada con frecuencia con los requisitos de información excesivos, detallados y frecuentes que pueden resultar en informes que se quedan sin leer o infrautilizados (**impacto**).
- Mediante el acuerdo mutuo, se invierte la tendencia a una creciente recopilación de datos y análisis; se eliminan prácticas de información establecidas de larga data, pero posiblemente obsoletas, permitiendo, en su lugar, información en tiempo real (**catalítico**).
- Existen los conceptos y las plataformas para el tiempo real al igual que existen y son utilizados los informes simples (**concreto**).

Cómo y cuándo es mejor usarlo

- Puede ser usado para todo tipo de política pública, servicio y programa si las necesidades mínimas de información pueden ser cubiertas por los informes breves.

Ventajas

- Actualización casi en tiempo real de los avances y resultados.
- Las voces y caras de los ciudadanos se vuelven cada vez más visibles directamente a través de fotografías y grabaciones de vídeo y audio.
- Funciona bien con organizaciones o unidades con un amplio número de programas, proyectos y asociados.
- Informes breves, pero en tiempo real, tienen mayores probabilidades de ser usados por la administración para tomar decisiones.

Inconvenientes

- Los informes están limitados a información clave y no entran en muchos detalles.
- Tendencia potencial a recabar los datos más fáciles de medir, resultando en un sesgo de información.

Herramientas

- **Akvo Really Simple reporting:** es un sistema basado en internet que presenta redes complejas de proyectos en línea y comparte instantáneamente los avances con todos los implicados e interesados en múltiples sitios web⁴³.

43 Véase www.akvo.org

3. Estadísticas participativas

¿Qué son?

- Un enfoque en el que la propia población local genera las estadísticas.
- Técnicas participativas (p. ej., el mapeo de participación, la “técnica de las diez semillas”, la clasificación por pares, la agrupación proporcional, la jerarquización de matrices) que son replicadas con numerosos grupos para producir datos cuantitativos sólidos.

¿Por qué son innovadoras?

- Las estadísticas participativas cambian el paradigma de la recopilación de datos como un proceso centralizado de arriba abajo, por una recopilación de datos estadísticos descentralizada y que empodera a los ciudadanos más familiarizados con la información local (**catalítico**).
- Posibilita la recolección de estadísticas en temas sensibles que son ampliamente inaccesibles para las encuestas estándar (**mejora del proceso**).
- Los enfoques participativos de SyE están bien probados; la agregación para producir estadísticas –incluso a escala nacional– se pone crecientemente a prueba y es aplicada siguiendo avances metodológicos de los años 2000 (**concreto**).

Cómo y cuándo es mejor usarlas

- Particularmente adecuadas para los mapeos sociales y de censos, los listados y la puntuación de hogares, la clasificación de bienestar, la tendencia y el análisis de cambios, la diagramación temporal, la clasificación de preferencias, el análisis de vínculos causales y los árboles de problemas.
- Si el empoderamiento es parte de una política pública, un servicio o programa.

Ventajas

- Cuando son agregadas y trianguladas cuidadosamente, las estadísticas participativas pueden producir datos más válidos, fiables y exactos para el SyE.
- Pueden capacitar a los ciudadanos mediante un proceso de SyE que ha sido tradicionalmente muy extractivo y ha estado controlado externamente.
- Generar y agregar datos locales puede hacer que las estadísticas sean más exactas, especialmente en temas sensibles, aumentando por tanto la exactitud, la fiabilidad y, en última instancia, la credibilidad y el potencial de uso de los datos.

Inconvenientes

- Pueden consumir tiempo si se pide a los ciudadanos que reúnan los datos necesarios.
- Necesitan estar incorporadas en una política, una prestación de servicios o un programa desde el principio.

Herramientas

- El sitio web de métodos participativos *Institute of Development Studies*⁴⁴.

4. Recopilación de datos por móviles

¿Qué es?

- La recopilación de información estructurada mediante el uso de teléfonos móviles, tabletas o dispositivos electrónicos personales (PDA) usando una aplicación informática especial.
- Difiere de la retroalimentación ciudadana o de la externalización masiva, que explota información digital no estructurada; en lugar de eso, los sistemas de recogida de datos móviles utilizan encuestas diseñadas que recopilan información específica de la audiencia a la que está dirigida.

¿Por qué es innovadora?

- Además de un cambio cualitativo de las encuestas basadas en papel, la recogida de datos móviles puede incluir **información completamente nueva** en el diseño de encuestas: localización geográfica mediante geoetiquetado automático, fotografías y vídeo (p. ej., como evidencia adicional que corrobora información obtenida mediante un cuestionario) y audio (para grabar las respuestas a la encuesta como prueba y posterior análisis) (**catalítico**).
- Amplia disponibilidad de teléfonos móviles baratos y de plataformas informáticas especializadas (para crear una encuesta de recopilación de datos móviles) (**concreta**).

Cómo y cuándo es mejor usarla

- Cuando las ventajas de una recopilación de datos móviles superan las ventajas de una encuesta más tradicional basada en papel.
- Cuando la recogida de datos exige o se beneficia significativamente de la información sonora, en vídeo o geográfica.

44 Véase participatorymethods.org

Ventajas

- Puede mejorar la oportunidad y exactitud de la recogida de datos.
- Las plataformas permiten adaptar las encuestas para incluir fotografías, grabaciones de voz, coordenadas de GPS y otras informaciones que generalmente no son recopiladas mediante encuestas basadas en papel.

Inconvenientes

- La tecnología sola no mejorará el diseño o el instrumento de encuesta.
- El sesgo potencial en favor de ciudadanos con buena educación o pudientes.

Herramientas

- Numerosas plataformas y herramientas⁴⁵.

5. La micronarrativa

¿Qué es?

- La recopilación y agregación de miles de historias cortas de los ciudadanos usando algoritmos especiales para comprender temas en tiempo real y cambios en la sociedad.

¿Por qué es innovadora?

- La información recabada en forma de historias es interpretada por la persona que la ha contado, eliminando así la necesidad de –y el sesgo potencial de– una tercera parte que interprete los datos; esto responde a un reto central del SyE, al reducir o eliminar sesgos potenciales del personal de seguimiento y de los evaluadores (**mejora del proceso**).
- Al usar un amplio número de historias, este enfoque convierte datos que antes eran principalmente cualitativos (p. ej., en la forma de un número limitado de estudios de caso no representativos incluidos en una evaluación) en datos estadísticos agregados; el enfoque tiene el potencial de reemplazar herramientas de seguimiento tradicionales como las encuestas y los grupos de discusión temáticos (**catalítico**).

45 Para una lista detallada, véase la “Lista preliminar de tecnologías de recogida de datos móviles de NOMAD”, Anexo 1, en *Mobile Data Collection Systems: A review of the current state of the field*. Junio de 2011, NOMAD, humanitarian-nomad.org/wp-content/uploads/2013/03/NOMAD-MDC-Research.pdf

- Existen programas informáticos para detectar pautas que analizan la micronarrativa y el enfoque ya es aplicado en una variedad de países y proyectos (**concreto**).

Cómo y cuándo es mejor usarla

- Cuando se necesita información cuantitativa en tiempo real de un amplio número de beneficiarios y no se puede recabar de otra forma.

Ventajas

- Por ejemplo, proporciona a los gobiernos acceso a datos en tiempo real para una toma de decisiones más rápida y más fundamentada.
- Permite a los evaluadores recabar información cuantitativa independiente de un número potencialmente amplio de ciudadanos, incrementando potencialmente la credibilidad de los datos recogidos.
- Hace posible diseñar, dar seguimiento y evaluar políticas y programas basados en evidencias en condiciones de incertidumbre.
- Al detectar señales iniciales débiles en las historias recabadas, este enfoque puede proporcionar sistemas de alerta temprana para la implementación de las políticas o programas en las comunidades que intentan afectar; esto introduce, por primera vez, la posibilidad de predecir desarrollos futuros e incorporar las previsiones en la toma de decisiones.
- Costes de funcionamiento más bajos una vez establecido, comparados con la repetición de encuestas.

Inconvenientes

- Inversión inicial alta en programas informáticos de detección de pautas (p. ej., programas de marca registrada como *Sensemaker*) y en campañas para informar y motivar a los participantes.
- Los ciudadanos deben tener aptitudes e incentivos continuos para participar.

Herramientas

- **Sensemaker**, un programa de detección de pautas para el análisis de micronarrativa⁴⁶.
- **GlobalGiving Story Tools**⁴⁷.

46 Véase sensemaker-suite.com, de Cognitive Edge (cognitive-edge.com)

47 Véase globalgiving.org/story-tools/

6. Datos residuales

¿Qué son?

- En todos los lugares donde los ciudadanos usan teléfonos móviles o acceden a contenido en internet, dejan tras de sí rastros en forma de datos residuales.
- Los datos residuales son datos transaccionales recogidos de forma masiva y pasiva de los servicios digitales utilizados por la gente, como los teléfonos móviles, y de contenidos en internet, como las interacciones de sitios de noticias y redes sociales, que se distinguen de otros elementos como el reportaje ciudadano, la externalización masiva o los sensores físicos.

¿Por qué son innovadores?

- La disponibilidad de datos transaccionales pasivos ha aumentado exponencialmente; el sector privado ya está usando tecnologías innovadoras para analizar datos residuales de los servicios comerciales para comprender a los clientes, identificar nuevos mercados y tomar decisiones de inversión; para seguir y evaluar las políticas públicas, los servicios y programas, el análisis de los datos residuales existentes puede cambiar dramáticamente cómo se hace el SyE y qué datos están disponibles para el SyE (**catálítico**).
- Los servicios comerciales han demostrado que es posible y útil utilizar esos datos residuales (**concreto**).

Cómo y cuándo es mejor usarlos

- Cuando se analizan en grandes cantidades, los datos residuales permiten calcular el estado actual de comunidades enteras e identificar cambios que ocurren en tiempo real mediante consultas de búsqueda basadas en internet y en las redes sociales.
- Estos datos conversacionales pueden ser usados también para predecir el comportamiento humano.

Ventajas

- Los datos ya están recopilados y disponibles.
- Permiten explotar datos cualitativos masivos para destilar información cuantitativa que de otra forma estaría fuera del alcance del SyE tradicional, incrementando así la credibilidad potencial del seguimiento o de una evaluación.

Inconvenientes

- El sesgo potencial de datos digitales que pueden favorecer a ciudadanos más educados y pudientes y descuidar a los menos articulados o con menor acceso a servicios digitales.

Herramientas

- **CellCensus** usa registros de teléfonos móviles que muestran las redes sociales de una persona o sus pautas de movilidad y predicen fuertemente factores socioeconómicos⁴⁸.
- **Google Trends**, una herramienta de libre acceso para seguir el nivel de consultas por búsqueda en Google en el tiempo⁴⁹.
- **Recorded Future**, un servicio comercial que escanea decenas de miles de fuentes digitales para explorar el pasado, el presente y predecir el futuro de una amplia variedad de cosas⁵⁰.

7. Estructura inteligente

¿Qué es?

- Equipar toda –o una muestra de– la infraestructura o instalaciones (p. ej., carreteras, puentes, edificios, sistemas de tratamiento de agua, instalaciones de lavados de manos, letrinas o cocinas) con sensores electrónicos de bajo coste accesibles por control remoto.

¿Por qué es innovadora?

- La automatización de la recopilación de datos puede cambiar radicalmente cómo y con qué frecuencia son recogidos los datos cuando las políticas, los programas o la prestación de servicios incluyen infraestructura o instalaciones (**mejora de procesos**).
- Implica asociaciones no convencionales entre los departamentos de investigación de alta tecnología, las empresas que inician sus actividades, los gobiernos y las organizaciones de desarrollo (**catalítico**).
- Los sensores electrónicos están disponibles comercialmente desde hace poco tiempo, aunque solo hay algunos ejemplos en los que hayan comenzado a ser usados para el SyE (**concreto**).

Cómo y cuándo es mejor usarla

- Cuando se monitorea o intenta evaluar, con la medición y el seguimiento en el

48 Véase vanessafriasmartinez.org/CenCell.html

49 Véase google.com/trends

50 Véase recordedfuture.com

tiempo, el valor de la infraestructura o los servicios públicos para la gente (p. ej., para determinar si realmente se utiliza la infraestructura lo suficiente como para justificar el costo).

- Sensores electrónicos fiables, de bajo coste y bajo consumo instalados en la infraestructura transmiten por internet datos de uso u operacionales casi en tiempo real a través de la tecnología de telefonía celular, alimentando un sistema de seguimiento remoto automatizado.
- Cuando se necesitan realmente datos para un propósito determinado y no simplemente porque existe la tecnología.

Ventajas

- La cantidad masiva de datos generados puede ser usada mejor para comprender los cambios programáticos, sociales, económicos y temporales, y modelos de comportamiento que influyen en la calidad de una política o servicio.
- El uso de datos en tiempo real sobre la infraestructura o el servicio público hace posible decisiones más rápidas y mejor fundamentadas.
- Un costo de funcionamiento potencialmente más bajo una vez que está establecido comparado con encuestas por sondeo repetidas usando expertos y encuestadores.
- Datos operacionales en tiempo real más objetivos sobre el uso y el desempeño de la infraestructura o los servicios pueden resultar en una mayor credibilidad y uso de la información del seguimiento y las evaluaciones.

Inconvenientes

- Es una opción de seguimiento inicialmente cara y de alta tecnología que requiere un conocimiento técnico especial.
- La falta de mantenimiento o mal funcionamiento del equipo puede “contaminar” los datos.
- Preocupación por la potencial pérdida de privacidad si el usuario, o grupo de usuarios, puede ser identificado.

Herramientas

- **SWEETSense**, una tecnología y concepto probado y presentado por “Sustainable Water, Energy and Environmental Technologies Laboratory” (*SWEETLab*) en la Portland State University⁵¹.

51 Véase sweetlab.org/sweetsense.

8. Teleobservación

¿Qué es?

- Observar y analizar un objeto distante usando información del espectro electromagnético de satélites, aeronaves u otros dispositivos aéreos.
- Sensores pasivos detectan la radiación natural (p. ej., la luz solar reflejada a través de la fotografía de cine); la teleobservación activa implica la emisión de energía para explorar los objetos y las áreas.

¿Por qué es innovadora?

- Desde los primeros tiempos de la teleobservación remota por satélite, en la década de 1950, la tecnología ha sido aplicada a muchas disciplinas de la ciencia natural; aplicarla a la investigación social y al seguimiento y evaluación de las políticas públicas y los programas sociales puede tener un gran impacto potencial para el seguimiento de un área extensa (**mejora de proceso**).
- Permite el seguimiento remoto en áreas que anteriormente eran inaccesibles debido a barreras físicas o a preocupaciones de seguridad (**catalítico**).
- Hay disponible información de teleobservación pasiva y activa y existe la tecnología comercial para recopilar información (p. ej., minidrones, programas informáticos de reconocimiento de pautas) (**práctico**).

Cómo y cuándo es mejor usarla

- Cuando el acceso es limitado debido a barreras físicas o preocupaciones de seguridad.
- Para cambios observables en la superficie terrestre (como la agricultura, la deforestación, las características de los glaciares y los océanos) y la gestión de recursos naturales, en general, pero también para el seguimiento de políticas públicas y programas sociales relacionados con las áreas urbanas, la demografía, el uso y la cobertura de la tierra, conflictos humanitarios o desastres, o como indicador de bienestar.
- En políticas y programas sociales, los datos de la teleobservación pueden ser más valiosos cuando se combina su uso con métodos tradicionales, como las encuestas, los registros públicos, las entrevistas y la observación directa.

Ventajas

- Posibilidad de recabar datos en zonas peligrosas o inaccesibles.
- No se perturba a los objetos ni a las personas observadas

Inconvenientes

- Preocupación por la privacidad por un mal uso gubernamental de la información.
- Un alto coste potencial para obtener imágenes o recabar datos primarios usando la teleobservación.

Herramientas

- **Sensefly** opera minidrones autónomos y soluciones informáticas conexas para un mapeo exacto de minas, canteras, bosques, zonas de construcción, cosechas, etc.⁵²

9. Visualización de datos

¿Qué es?

- Una representación de datos de forma gráfica e interactiva, a menudo en forma de videos, sitios web interactivos, infografías, calendarios, cuadros de datos⁵³ y mapas⁵⁴.

¿Por qué es innovadora?

- El uso creciente de herramientas adecuadas para la visualización de datos en SyE cambia la manera en que los datos son analizados y representados, mientras que, en el pasado, se dependía enormemente del texto para comunicar los hallazgos del seguimiento y la evaluación (**catalítico**).
- La presentación gráfica e interactiva de datos tiene el potencial de aumentar drásticamente la accesibilidad de conjuntos de datos complejos y, a su vez, el uso de los datos (**mejora de proceso**).
- Hay disponible una amplia variedad de herramientas de visualización de datos libres de uso y comerciales, que son utilizados de manera creciente para el seguimiento, los informes y la evaluación.

Cómo y cuándo es mejor usarla

- Para identificar mejor tendencias y pautas de conjuntos de datos amplios y complejos durante la fase de análisis del seguimiento o de una evaluación.
- Para comunicar mejor la información que resulta del seguimiento y la evaluación.

52 Véase sensefly.com

53 Presentación visual de la información más importante consolidada en una única pantalla o página.

54 Representación espacial y conceptual de elementos físicos importantes de un área para ayudar a identificar pautas (p.ej., el mapeo demográfico, el mapeo de SIG [Sistema de Información Geográfica], el geoetiquetado, el mapeo social y el interactivo).

Ventajas

- Los datos visualizados eficazmente tienen más probabilidades de ser comprendidos y usados.
- Puede identificar tendencias y modelos que, de otra forma, no serían claros o serían difíciles de discernir.

Inconvenientes

- La visualización necesita estar adaptada al propósito del análisis y la audiencia a la que pretende comunicar.
- Identificar y preparar la visualización de los datos puede necesitar tiempo o ser costosa si es externalizada.

Herramientas

- **DevInfo**, un sistema de base de datos para organizar, almacenar y visualizar datos de manera uniforme⁵⁵.
- **Tableau**, un conjunto de soluciones informáticas para combinar, analizar y mostrar visualmente datos⁵⁶.
- **Google Fusion Tables**, una herramienta para combinar, visualizar y compartir datos⁵⁷.
- **Visual.ly**⁵⁸ o **Easel.ly**⁵⁹, herramientas para inspirarse y/o solicitar infografías.
- **TimelineJS**, una herramienta para establecer calendarios interactivos, ricos visualmente⁶⁰.

10. Método de evaluación mixto multinivel

¿Qué es?

- Si bien los métodos paralelos o secuenciales mixtos han sido durante mucho tiempo un diseño típico para las evaluaciones en materia de desarrollo, este enfoque incluye el uso deliberado, masivo y creativo de métodos mixtos (cuantitativos y cualitativos) en múltiples niveles para evaluaciones complejas, especialmente para sistemas de prestación de servicios.

55 Véase devinfo.org

56 Véase tableausoftware.com

57 Véase google.com/drive/using-drive/#fusiontables

58 Véase visual.ly

59 Véase easel.ly

60 Véase timeline.verite.com

¿Por qué es innovador?

- La rápida conversión de los métodos mixtos multinivel en el método estándar en las evaluaciones está llevando a un cambio de modelo en la metodología de evaluación; las evaluaciones que usan un método simple o que solo aplican formalmente un enfoque de “método mixto” (p. ej., una evaluación ampliamente cuantitativa complementada con un número limitado de debates de grupos temáticos) pueden dejar de ser aceptables para los gobiernos y las organizaciones de desarrollo (**mejora de proceso**).
- Aunque todavía no son usados ampliamente para las evaluaciones, existen herramientas y directivas que describen los métodos mixtos multinivel y algunas evaluaciones han experimentado con el enfoque (**concreta**).

Cómo y cuándo es mejor usarlo

- Particularmente adaptado para la evaluación de sistemas de prestación de servicios (p.ej., departamentos educativos de distrito, servicios de salud estatales, programas nacionales para fortalecer los gobiernos municipales) que requieren la descripción y el análisis de vínculos entre los diferentes niveles.
- Para evaluaciones complejas y potencialmente caras en las que los métodos mixtos multinivel pueden proporcionar hallazgos válidos y creíbles basándose en muestras más pequeñas y baratas.

Ventajas

- La mezcla múltiple de métodos cuantitativos y cualitativos puede llevar a hallazgos más válidos, fiables y variados, a la comprensión de temas sensibles y a revelar hallazgos inesperados con implicaciones para las políticas.
- Múltiples opciones de triangulación entre los diferentes métodos cuantitativos y cualitativos y las fuentes de los datos.

Inconvenientes

- Necesita una planificación cuidadosa y deliberada de la mezcla metodológica apropiada para ser creíbles.
- Normalmente requiere un equipo de evaluadores con experiencia en métodos cuantitativos y cualitativos y en su combinación a múltiples niveles.

Herramientas

- **Introduction to Mixed Methods in Impact Evaluation (Introducción a métodos mixtos en la evaluación del impacto)**⁶¹.

11. Cosecha de alcances

¿Qué es?

- Un enfoque de evaluación que, contrariamente a algunos métodos de evaluación, no mide avances hacia resultados predeterminados, sino que recoge evidencias de lo que se ha logrado y trabaja retrospectivamente para determinar si el proyecto o la intervención han contribuido al cambio y cómo lo han hecho.
- Un enfoque inspirado del *Outcome mapping* (Mapeo de resultados)⁶².

¿Por qué es innovadora?

- Permite la evaluación de políticas o programas en las que no se comprende totalmente la relación de causa y efecto y que han sido difíciles de evaluar con anterioridad (**catalítico**).
- Es adecuada para buscar e identificar resultados inesperados que frecuentemente escapan a métodos de evaluación tradicionales (**mejora de procesos**).
- El enfoque de cosecha de alcances ha sido probado en evaluaciones desde 2010 (**concreta**) (Wilson Grau 2012).

Cómo y cuándo es mejor usarla

- Cuando se desconoce la relación entre causa y efecto de las políticas o servicios públicos.
- En situaciones con grandes complejidades y en las que los resultados están mal definidos o poco claros (p.ej., trabajo de promoción, redes, centros de investigación y grupos de reflexión).

61 Bamberger (2012). InterAction/The Rockefeller Foundation. "Impact Evaluation Notes", No.3. Agosto, 2012. Disponibles en interaction.org/document/guidance-note-3-introduction-mixed-methods-impact-evaluation.

62 El mapeo de resultados (outcomemapping.ca) es un enfoque relacionado, pero más amplio que incluye: a) un diseño intencional; b) el seguimiento del efecto y el desempeño, y c) el planeamiento de la evaluación; la cosecha de alcances tiene menor alcance y, en general, es el equivalente de los pasos 8, 9, 10, 11 del mapeo de resultados (Wilson-Grau 2012).

Ventajas

- Se puede usar para políticas, servicios o programas complejos que no están basados en una clara cadena de resultados o teoría del cambio.

Inconvenientes

- El proceso participativo para alcanzar un consenso puede consumir tiempo.
- Un sesgo potencial de los evaluadores al interpretar los resultados esperados de las políticas públicas, programas o servicios puede distorsionar los hallazgos.

Herramientas

- Cosecha de alcances⁶³.

OPCIONES DE POLÍTICAS Y ACCIONES

Tendencias en la innovación del seguimiento y la evaluación

Un análisis de las once innovaciones clave identificadas anteriormente, que pueden resultar en mejoras de procesos, son catalíticas para el SyE y son suficientemente concretas, lleva a algunas observaciones sobre las tendencias actuales.

Aumentos en la frecuencia de retroalimentación

Al disponer de mejores herramientas para la recopilación de datos, la información que tradicionalmente era recabada de manera ocasional mediante actividades planeadas de SyE (p.ej., estudios de referencia, de medio término o finales) ahora está disponible de manera continua.

Las innovaciones dependen de un creciente compromiso ciudadano

Muchas de las intervenciones identificadas se apoyan en una creciente participación ciudadana. Algunas de ellas abren canales de comunicación directos con los ciudadanos o los beneficiarios (p.ej., la externalización masiva, la información simple en tiempo real, la micronarrativa y las estadísticas participativas).

Las innovaciones están siendo aplicadas en todo el ciclo de desarrollo

Hay una demanda creciente de información en tiempo real en todo el proceso de desarrollo y muchas de estas herramientas innovadoras pueden ser aplicadas de manera igualmente constructiva para la planificación que para el seguimiento (p.ej., la externalización masiva, la micronarrativa, la recopilación de datos mediante dispositivos móviles, los datos residuales y la visualización de datos).

63 Véase outcomemapping.ca/resource/resource.php?id374

Las TIC estimulan las innovaciones en SyE

La mayoría de las innovaciones clave identificadas tienen un fuerte componente de tecnologías de la información y la comunicación (p. ej., la externalización masiva, los informes simples en tiempo real, la recopilación de datos móviles, la micronarrativa, los datos residuales, la infraestructura inteligente, la teleobservación y la visualización de datos). Se percibe que el repentino suministro de herramientas sofisticadas de SyE basadas en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha desencadenado una oleada de innovaciones en seguimiento y evaluación que no habrían sido posibles hace tan solo unos años.

La academia, el sector privado y las organizaciones de desarrollo innovan

Muchas de las innovaciones mencionadas son desarrolladas o adaptadas inicialmente por organizaciones no gubernamentales u organizaciones de desarrollo bilaterales o multilaterales (muchas plataformas de recopilación de datos móviles, informes simples en tiempo real, por ejemplo *Akvo*; herramientas de visualización de datos, como *Devinfo* y *Gapminder*, y herramientas de externalización masiva, tales como la plataforma *Ushahidi*, *Frontline SMS* o *RapidSMS*). Algunas tienen su origen en la comunidad académica y los profesionales del desarrollo (por ejemplo, los métodos mixtos multinivel, las estadísticas participativas o la cosecha de alcances). Varias herramientas innovadoras vienen también del sector académico, pero usando un enfoque del sector privado (algoritmos y programas informáticos para la micronarrativa, tales como *Sensemaker*; algunas aplicaciones de externalización masiva e infraestructura inteligente, como *SWEETSense*). Finalmente, un número sorprendente de herramientas innovadoras están viniendo del sector privado (teleobservación, como *SenseFly*; herramientas de visualización de datos y datos residuales, como *Tableau*, *Visual.ly*, *Easel.ly*, *TimelineJS*; datos residuales, como *Recorded Future* o *Google Trends*, y algunas herramientas de externalización masiva, como *SeeClickFix*), lo cual puede indicar una mayor dependencia del desarrollo de innovaciones comerciales del sector privado.

Cómo aplicar las innovaciones: consideraciones de planeamiento y programación

Al facilitar una creciente frecuencia de insumos y un mayor compromiso ciudadano, las innovaciones en SyE tienen una serie de implicaciones para todo el proceso de desarrollo. Las innovaciones presentadas en este documento conectan la función de SyE a los procesos de planificación e implementación, ya que muchas de las innovaciones pueden ser usadas fácilmente para recabar información útil para el diseño de políticas más relevantes, mientras que los programas y sus marcos de resultados deberían reflejar el hecho de que la información puede ahora ser recabada más frecuentemente. Estas innovaciones también permiten a las políticas, los programas o la prestación de servicios ajustes más oportunos. Si se toman juntos, estos aspectos convierten el proceso de SyE en una función de gestión y garantía más holística, que tiene implicaciones para las capacidades y los procesos institucionales:

Integrar el SyE en la fase de planificación

Muchos de los enfoques innovadores de SyE necesitan ser incorporados en el proceso de planificación de las políticas, los servicios o programas públicos mucho más que con el SyE tradicional, que todavía se evade con simples declaraciones vagas sobre cómo debería ponerse en práctica el SyE en los documentos de planificación. La práctica actual de agregar el SyE al final de un plan no es suficiente para la mayoría de los enfoques innovadores, muchos de los cuales requieren abundante preparación (con la excepción de la cosecha de alcances, que está diseñada precisamente para manejar una situación en la que se ha reflexionado poco sobre la planificación del SyE a nivel de resultados).

Diseñar teorías del cambio para monitorear resultados intermedios

Obtener una retroalimentación en tiempo real permite una medición de resultados más frecuente. Las teorías del cambio deberían incorporar resultados e indicadores intermedios de manera que se pueda recabar información sobre resultados a niveles más bajos, mediante círculos de retroalimentación rápidos, y utilizarla para realizar correcciones en la implementación del programa y la prestación de servicios.

Mantener flexibles los procesos de planificación y programación institucional

Los procesos institucionales necesitan ser suficientemente flexibles para filtrar, experimentar, ampliar y absorber las innovaciones –y, más importante, los conocimientos que generan– en los sistemas de SyE. Los marcos de trabajo y los sistemas de planificación y programación rígidos que se concentran en los presupuestos, las actividades o los productos tienen menos probabilidades de permitir la experimentación y la adopción de enfoques innovadores en SyE. Para promover la innovación, los gobiernos pueden necesitar introducir incentivos para que las instituciones pongan a prueba y amplíen nuevos enfoques de SyE que vayan más allá de los requerimientos nacionales existentes del SyE.

Fortalecer las capacidades internas o asociarse con terceras partes

Los expertos en planificación, seguimiento y evaluación no entienden necesariamente las innovaciones de las tecnologías de la información y la comunicación. A su vez, las personas que desarrollan herramientas gracias a las tecnologías de la información y la comunicación no comprenden necesariamente la gestión para resultados. Una consecuencia fundamental es que los gobiernos y las organizaciones necesitan tener el conocimiento para decidir qué soluciones dentro de la tecnología de la información y la comunicación son apropiadas para sus necesidades y seleccionar las herramientas correctas para el trabajo y para el usuario. Un SyE innovador puede necesitar, especialmente en innovación tecnológica, servicios o conocimientos técnicos nacionales o internacionales del sector privado y académico u otras partes ajenas al Gobierno (programas para el análisis de grandes datos, de micronarrativa, tecnología móvil que utiliza los SMS, sensores, etc.) o una inversión significativa para aumentar las capacidades nacionales de innovación tecnológica.

Cerrar el círculo con los ciudadanos

Muchas de las innovaciones presentadas anteriormente solo funcionarán de manera eficaz si se incorporan incentivos en el diseño para que los ciudadanos, los usuarios de los servicios o los participantes del programa proporcionen información y mecanismos para cerrar el círculo. Las estadísticas participativas, la recolección de datos móviles y las micronarrativas, por ejemplo, necesitan que devolvamos información a las personas para que el enfoque sea sostenible a largo plazo. El informe ciudadano depende particularmente de respuestas rápidas y visibles a la información proporcionada por un ciudadano o un participante del programa.

Garantizar que se cubren las necesidades de privacidad

Al igual que en herramientas y enfoques más tradicionales de SyE, se deben abordar las necesidades de privacidad. Si bien los enfoques innovadores plantean típicamente más desafíos respecto a las necesidades de privacidad a medida que los datos (y las fuentes de los datos) se vuelven más fácilmente accesibles (o fáciles de compartir), el establecimiento de políticas de privacidad y estándares éticos va con frecuencia por detrás de los avances tecnológicos. Es fundamental que quienes elaboran las políticas y quienes planifican e implementan un SyE innovador garanticen la confidencialidad de los participantes de manera que se sientan cómodos con su implicación y que la información recabada no tenga sesgos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bamberger, Michael (2012). "Introduction to mixed methods in impact evaluation". InterAction/The Rockefeller Foundation, *Impact Evaluation Notes*, No.3. Disponible en www.interaction.org/document/guidance-note-3-introduction-mixed-methods-impact-evaluation. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Bamberger, Michael (2013). "The mixed methods approach to evaluation". *Social impact concept note series 1*. Disponible en www.socialimpact.com/press-releases/MME613.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Batliwala, Srilatha y Alexandra Pittman (2010). "Capturing change in women's realities: A critical overview of current monitoring & evaluation frameworks and approaches". Asociación para los derechos de la mujer y el desarrollo (AWID). Disponible en www.awid.org/About-AWID/AWID-News/Capturing-Change-in-Women-s-Realities. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Centers for Learning on Evaluation and Results (CLEAR) (sin datar). "Mobile-based technology for monitoring & evaluation: A reference guide for project managers, M&E specialists, researchers [and] donors". Disponible en www.theclearinitiative.org/mobile-based-tech.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Wilson-Grau, Ricardo (2012). "Outcome harvesting". Presentación PowerPoint. OM Lab, Beirut, Líbano. Disponible en www.outcomemapping.ca/resource/resource.php?id=363. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.

INFORMES POR PAÍSES

Esta sección presenta 31 informes de países sobre el tema de la Conferencia que proporcionan una perspectiva nacional sobre la creación de capacidades nacionales de evaluación. Los informes están organizados por regiones.

PAÍSES	TÍTULO
REGIÓN: ASIA Y EL PACÍFICO	
1. AFGANISTÁN	USO DE LA EVALUACIÓN; SISTEMA DE SYE DE LA GOBERNANZA LOCAL EN AFGANISTÁN
2. AFGANISTÁN	PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARA LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO EN EL SUR DE ASIA: LA PERSPECTIVA DE AFGANISTÁN
3. CAMBOYA	EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO A NIVEL MACRO: DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS EN CAMBOYA
4. INDONESIA	SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN INDONESIA
5. MALASIA	EVALUACIÓN DE LA PERCEPCIÓN PÚBLICA RESPECTO A LOS PROYECTOS ESTATALES: UN ESTUDIO DE CASO DE CONSTITUCIÓN XYZ
6. NEPAL	INSTITUCIONALIZACIÓN Y USO DE LAS EVALUACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO EN NEPAL
7. SRI LANKA	SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DIRIGIDO POR EL PAÍS: INDEPENDENCIA, CREDIBILIDAD Y USO DE LAS EVALUACIONES; DESAFÍOS Y SOLUCIONES
8. SUR DE ASIA	POR QUÉ IMPORTAN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE EVALUACIÓN EN EL SUR DE ASIA
REGIÓN: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
9. ARGENTINA	PANORAMA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL PÚBLICA
10. BRASIL	UN MODELO PARA EVALUAR LA MADUREZ DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA
11. BRASIL	EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL: ANÁLISIS DEL CICLO DE PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS ESTUDIOS DE EVALUACIÓN POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE
12. MÉXICO	SUPERAR LA DESCONFIANZA EN LAS CIFRAS DE PROBREZA Y EVALUACIÓN: EL CASO DEL CONEVAL EN MÉXICO
13. MÉXICO	USO DE LA EVALUACIÓN Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN FEDERAL EN MÉXICO
14. MÉXICO	INCENTIVOS EN EL USO DE LAS EVALUACIONES COMO HERRAMIENTA PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
15. PERÚ	POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN LA EVIDENCIA: LA EXPERIENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL
16. REPÚBLICA DOMINICANA	ANÁLISIS DE LAS LECCIONES APRENDIDAS POR LA REPÚBLICA DOMINICANA EN EL MONITOREO, LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO PARTICIPATIVOS A NIVEL LOCAL E INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL
17. REPÚBLICA DOMINICANA	EXPERIENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD
18. TRINIDAD Y TOBAGO	CREAR UN MARCO DE DESEMPEÑO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN
REGIÓN: ÁFRICA	

19. BENÍN	EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN BENÍN: AVANCES EN MATERIA DE UTILIZACIÓN E INDEPENDENCIA
20. GHANA	CREAR CAPACIDADES DE SYE PARA MEJORAR EL SISTEMA NACIONAL DE SYE EN GHANA: EL CAMINO A SEGUIR
21. KENIA	CREDIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN: EL CASO DE KENIA
22. MALAWI	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN MALAWI
23. MALAWI	PROMOCIÓN DEL USO DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO EN MALAWI
24. SURÁFRICA	REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA SURAFRICANA EN EVALUACIÓN Y EL USO DE LA EVIDENCIA EVALUATIVA PARA ORIENTAR LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
REGIÓN: ESTADOS ÁRABES	
25. EGIPTO	INSTITUCIONALIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SYE DEL DESARROLLO EN EGIPTO ANTES Y DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN
26. MARRUECOS	EVALUACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS
27. MARRUECOS	EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA NACIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO: INDEPENDENCIA Y USO
OTROS	
28. ALBANIA	DESAFÍOS DE UNA NUEVA SOCIEDAD NACIONAL DE EVALUACIÓN
29. BANCO MUNDIAL	LA CIENCIA DE LA ENTREGA: IMPLICACIONES PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN
30. CANADÁ	SOPA DE LETRAS: VINCULAR LAS LETRAS PARA PROMOVER EL USO DE LA EVALUACIÓN
31. EE.UU.	LA DIVERSIDAD DE LAS EMPRESAS DE EVALUACIÓN INFLUYE EN SU USO EN LOS ESTADOS UNIDOS

1. AFGANISTÁN

USO DE LA EVALUACIÓN: SISTEMA DE SYE DE LA GOBERNANZA LOCAL EN AFGANISTÁN

MOHAMMAD HAMED SARWARY

Director de Seguimiento y Evaluación

Dirección Independiente de Gobernanza Local

INTRODUCCIÓN

Establecida por un decreto presidencial en 2007, la Dirección Independiente de Gobernanza Local (IDLG por sus siglas en inglés) es la principal agencia gubernamental en Afganistán para la gobernanza local. La IDLG es la encargada de administrar y gestionar las instituciones de gobierno local (34 oficinas de gobernadores provinciales [OGP], 34 consejos provinciales [CP], 150 municipios y 370 oficinas de gobernadores de distrito [OGD]). La IDLG y los ministerios/las entidades relevantes han desarrollado la Política de Gobernanza Subnacional de Afganistán, la cual sienta las bases del fortalecimiento de la gobernabilidad local (dicha Política fue aprobada por el Gobierno en 2010). Para priorizar la Estrategia de Desarrollo Nacional de Afganistán, el Gobierno de Afganistán y los asociados para el desarrollo elaboraron Programas de Prioridad Nacional para varios sectores. La IDLG, siendo la entidad líder para la gobernanza local, desarrolló en 2012 el Programa de Prioridad Nacional para la Gobernanza Local, que servirá como un documento estratégico/prioritario para la gobernanza local durante un periodo de tres años. Para asegurar la implementación efectiva del Programa de Prioridad Nacional para la Gobernanza Local y la Política de Gobernanza Subnacional (PGS), la IDLG desarrolló un marco general de seguimiento y evaluación (SyE) para medir los resultados, la eficacia y la eficiencia de sus actividades y de su desempeño basado en los documentos de estrategia nacional para la gobernanza local.

El recientemente desarrollado marco de SyE de la IDLG tiene cuatro componentes: seguimiento, evaluación, investigación/encuesta y gestión/presentación de datos. El marco fue desarrollado para establecer un sistema nacional de SyE para la IDLG y sus entidades subnacionales. Además, el nuevo marco de SyE también se centra en la medición de los resultados

FIGURA 1: COMPONENTES DEL SISTEMA DE SYE DE LA IDLG PARA LA GOBERNANZA LOCAL



y los desempeños de los programas de desarrollo nacional de la IDLG, los cuales son financiados por diversos donantes e implementados por asociados en la ejecución.

El nuevo marco de SyE está siendo implementado y, dado que es una práctica nueva para la organización y sus entidades, hay problemas en la institucionalización del sistema tanto a nivel nacional como subnacional. Los problemas más importantes incluyen la falta de comprensión y las capacidades limitadas de los empleados del gobierno respecto al SyE y sus valores. Eso se debe a que el concepto y el uso del SyE han sido muy limitados en las agencias gubernamentales y en los ministerios durante los últimos años. El SyE ha sido usado principalmente (y en cierta manera con éxito) en programas y proyectos, pero ha estado restringido a las actividades y funciones comunes del Gobierno. En particular, el uso de la evaluación y el reconocimiento de su importancia por parte de los dirigentes y quienes toman las decisiones han sido limitados y no sistemáticos. Por lo tanto, este informe se centra principalmente en los retos y las soluciones propuestas para el uso de evaluaciones para la gobernanza local en Afganistán, particularmente por parte de los dirigentes y quienes toman las decisiones.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN AFGANISTÁN

Este documento se centra en el uso de la evaluación. El SyE es una práctica relativamente nueva en Afganistán, especialmente en las instituciones gubernamentales. La cultura de llevar a cabo evaluaciones profesionales y sistemáticas, y el uso subsiguiente de los resultados

y las informaciones como insumos para una toma de decisiones y una planificación efectivas es aún escasa en las instituciones de Afganistán. El concepto de sistemas de SyE apropiados y efectivos ha sido principalmente considerado para proyectos y programas individuales fuera del presupuesto⁶⁴, que son normalmente implementados por organizaciones no gubernamentales y donantes.

En el caso de Afganistán (que es un país posconflicto o aún en conflicto), durante la última década, los donantes y los asociados para el desarrollo no se han centrado mucho en la aplicación de mecanismos SyE a la hora de implementar los proyectos y programas. En parte, esto se ha debido a la limitada capacidad y comprensión del SyE que había en el Gobierno para impulsar una rendición de cuentas y una transparencia más sistemáticas. Esto ha resultado en una implementación de baja calidad de los programas y los proyectos, y no ha contribuido a crear un sistema o una cultura de integración sistemática del SyE.

El marco de SyE recientemente desarrollado por la IDLG para la gobernanza subnacional se ha basado en documentos estratégicos clave, que ambos, el Gobierno y los asociados para el desarrollo, acordaron implementar. La institucionalización de las prácticas de SyE ha sido un desafío, sobre todo porque el sistema se está implementando al mismo tiempo que la IDLG sigue creando sistemas para el gobierno local, por la falta de capacidades y recursos existentes, y debido a la falta de demanda de sistemas de SyE. El Gobierno está poco interesado en aplicar sistemáticamente el SyE para sus funciones comunes y para la administración pública, mientras que sigue habiendo una enorme demanda por parte de los asociados para el desarrollo de realizar evaluaciones periódicas y reunir información sobre los desempeños y los resultados de las funciones, actividades, programas y proyectos del Gobierno.

Hay varios factores que limitan la demanda y el uso de evaluaciones por parte del Gobierno, en particular, la falta de comprensión por parte de los líderes y la alta dirección de la importancia de la información del SyE. Hay varios factores que afectan el proceso de toma de decisiones basado en los hallazgos de la evaluación y los informes, tales como la voluntad política, el hecho de no confiar por completo en los informes, la falta de comprensión técnica y de conocimiento de los problemas planteados y de las intervenciones, así como el favoritismo. Estos factores alteran una adecuada toma de decisiones de los líderes institucionales a la hora de planificar y emprender acciones. Más aún, las instituciones gubernamentales normalmente no están muy dispuestas a compartir información con las organizaciones de la sociedad civil o el público. Esta práctica de circunscribir los informes y la información al Gobierno limita el uso de la información de la evaluación y frena las acciones sobre los hallazgos y las recomendaciones. Tanto en el escenario interno como en el externo, hay un entendimiento técnico limitado de la evaluación y de la información que se comparte.

Como sucede con los programas de desarrollo que son implementados directamente por organizaciones no gubernamentales o donantes, la apropiación de las evaluaciones por parte del Gobierno es limitada; cuando el proceso cuenta con una implicación limitada del

64 Programas/proyectos implementados no a través del sistema financiero nacional, sino mediante contratos con compañías/organizaciones no gubernamentales.

FIGURA 2: MARCO DE SYE DE LA IDLG PARA LA GOBERNANZA LOCAL



Gobierno, éste no suele considerar seriamente los resultados e informes. Las evaluaciones específicas llevadas a cabo por asociados en la ejecución o por donantes no son ampliamente compartidas para su estudio con el Gobierno. Sin embargo, la IDLG ha dado pasos en este sentido y, con suerte, con la implementación de su nuevo marco de SyE, estará en condiciones de realizar evaluaciones más objetivas, tanto de sus entidades subnacionales como de los programas implementados por asociados.

La IDLG está adoptando la práctica. Por ejemplo, puso en marcha un programa de cinco años para las oficinas de los gobernadores provinciales, que fue ejecutado por un asociado⁶⁵ aunque la IDLG asumió plenamente el liderazgo de las evaluaciones en su segunda fase. Las evaluaciones trimestrales del programa fueron dirigidas por el Gobierno con el apoyo de asociados para su implementación y los donantes. Los resultados de las evaluaciones trimestrales fueron utilizados por el Gobierno para medir el desempeño de las instituciones locales

65 Véase pbqf.gov.af

(en este caso, de las oficinas de los gobernadores provinciales). El sistema de clasificación del desempeño usado para evaluar las actuaciones de las oficinas de los gobernadores provinciales dio como resultado una significativa competencia positiva entre las 34 oficinas. El mecanismo de incentivos (reducciones y aumentos de financiación basados en el desempeño) fue una buena práctica y contribuyó a una mejor actuación profesional de los gobiernos locales.

Como una buena experiencia, en 2012, la IDLG llevó a cabo una evaluación de sus seis programas nacionales (que están siendo implementados por varios asociados y financiados por diferentes donantes). Los resultados y los hallazgos de la evaluación fueron compartidos en el Foro de la Gobernanza Subnacional⁶⁶, al que asistieron donantes y asociados clave. Este ejercicio mostró a todas las partes interesadas que el Gobierno ahora está tomando el liderazgo y realizando evaluaciones de los programas y proyectos. Además, el Foro instó a los respectivos asociados a que usaran las conclusiones y alinearan sus actividades y programas con las políticas y los planes gubernamentales.

Basándose en los resultados positivos de la apropiación de los procesos de evaluación por parte del Gobierno, se recomendó que los donantes aseguraran la participación efectiva del Gobierno desde las fases de diseño y programación. Este año, donantes y Gobierno están trabajando juntos para diseñar programas y para garantizar que el Gobierno tiene un papel efectivo y asume como propias las evaluaciones, incluida la presentación de informes y la toma de decisiones, comenzando con el diseño del programa. Eso se está dando en la IDLG con uno de los donantes clave (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) para sus programas de gobernanza subnacional en Afganistán. Esto garantizará la capacitación del Gobierno, una mayor apropiación por su parte, además de contribuir a una mejor toma de decisiones gubernamentales. En definitiva, contribuirá a una mayor transparencia, responsabilidad y a que los programas sean efectivamente implementados conforme a las políticas y estrategias gubernamentales.

CONCLUSIONES

Sobre la base de los puntos expuestos más arriba sobre el uso de la evaluación, y a partir de mis propias experiencias en Afganistán trabajando con el Gobierno y con organizaciones no gubernamentales los últimos años, resumo mis afirmaciones sobre las razones por las que las evaluaciones no son usadas de manera eficaz en la Administración Pública:

- Hay una comprensión y experiencias prácticas limitadas en el uso de evaluaciones eficaces por parte de las instituciones/los sistemas gubernamentales. Éste es un problema específico entre los responsables y altos cargos, que tienen en su mayoría una orientación política.
- La falta de institucionalización de procesos de evaluación sistemáticos en instituciones gubernamentales debida a diferentes factores descritos anteriormente.

66 El Fórum sobre Gobernanza Subnacional (SNGF, por sus siglas en inglés) está presidido por la IDLG y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán, y es realizado cada seis semanas para debatir los avances/logros y cuestiones relacionadas con la gobernanza local.

Además, hay una atención limitada de los asociados para el desarrollo o sus contrapartes a la realización conjunta de evaluaciones o la implicación de las instituciones gubernamentales para que se apropien de las evaluaciones y la creación de capacidades.

- A veces es difícil aplicar evaluaciones efectivas y sistemáticas a las funciones comunes del gobierno. Las evaluaciones son normalmente más aplicables a proyectos y programas de desarrollo específicos.
- La evaluación y su uso efectivo no son disociables, y ambos deberían formar parte de un sistema de SyE en el seno de las organizaciones, los programas y los proyectos. Afganistán aún no tiene sistemas de SyE adecuados y eficaces.
- Debido a la falta de experiencia profesional, las evaluaciones son vistas como una carga y algo que se lleva a cabo al final del trabajo. También son percibidas como un ejercicio que puede ser o no ser útil para futuras actividades debido a que la naturaleza de los proyectos y programas puede cambiar. Por lo tanto, los hallazgos no son considerados tan importantes para el aprendizaje como para la obtención de nuevos programas y recursos.
- Los donantes, la contraparte del Gobierno y los beneficiarios de proyectos y programas carecen de una comprensión común o similar del valor de la evaluación. Esto se debe a que los intereses de las partes varían y, a veces, la política afecta al uso eficaz de los informes de evaluación.

Considerando todo lo dicho, hago las siguientes recomendaciones para el eficaz uso de la evaluación:

- Crear una cultura de realización de evaluaciones y usar sus resultados mediante la institucionalización del proceso. Estar de acuerdo en los principios y la valoración entre las partes implicadas contribuirá enormemente al uso eficaz de las evaluaciones.
- La independencia y la credibilidad de las evaluaciones facilitará su uso eficaz; los conflictos de interés en la realización de las evaluaciones y la interferencia política reducirán el valor de la evaluación.
- Las evaluaciones deben formar parte de un sistema y ser comunicadas claramente a las partes interesadas desde el principio de un proyecto o programa. Eso evitará posteriores sorpresas o dudas de las partes que realizan y/o usan la evaluación. Además, aumentará la apropiación del proceso de las partes interesadas y el Gobierno, lo cual es un tema importante en desarrollo.
- Quienes toman las decisiones deberían estar involucrados en los procesos de evaluación a fin de garantizar el uso eficaz, la toma de decisiones y acciones basadas en los resultados de la evaluación.

2. AFGANISTÁN

PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARA LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO EN EL SUR DE ASIA: LA PERSPECTIVA DE AFGANISTÁN

RANGINA KARGAR
Miembro del Parlamento

LOGRAR UN DESARROLLO SOCIOECONÓMICO SOSTENIBLE ES ESENCIAL PARA UN ESTADO EFICAZ

Hoy en día, los gobiernos y las organizaciones de todo el mundo sufren presiones crecientes para que sean más receptivos a las demandas de las partes interesadas internas y externas en favor de una buena gobernabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia, una mayor eficacia del desarrollo y para ofrecer resultados tangibles.

Brenda Johnson Padgitt dice: “Una evaluación veraz ofrece retroalimentación para el crecimiento y el éxito”.

La evaluación del desarrollo es una garantía objetiva y una actividad de consultoría que añade valor y mejora las operaciones en marcha. Ayuda a conseguir objetivos al utilizar un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, de control y de gobernanza. La validez, la fiabilidad, la comparabilidad y la imparcialidad no sólo son cuestiones de medición, sino también valores sociales que tienen sentido y fuerza fuera de la medición donde quiera que se hagan los juicios evaluativos y se tomen las decisiones.

Las instituciones clave de SyE en Afganistán son la Oficina Fiscalizadora Superior (SAO, por sus siglas en inglés), el Ministerio de Finanzas, el Parlamento y la Oficina Superior de Lucha contra la Corrupción.

Oficina Fiscalizadora Superior

La Oficina Fiscalizadora Superior es la institución auditora suprema en Afganistán. Informa directamente a Su Excelencia el Presidente de Afganistán de manera independiente e imparcial. Los principales objetivos de la SAO son:

- Proteger los fondos públicos y actuar contra los errores e irregularidades relacionados con la negligencia financiera y el uso inapropiado de la propiedad pública.
- Impedir los gastos ilegales.
- Revisar el sistema de control de facturas y pagos del Gobierno.
- Identificar el fraude y garantizar que los individuos acusados sean conducidos ante la justicia.
- Certificar el estado financiero del Gobierno.
- Identificar déficits en el presupuesto gubernamental y ofrecer orientación para minimizar errores, deficiencias, sobrepagos y provisiones deficientes para proyectos de construcción.
- Garantizar la exactitud de la ayuda y las subvenciones proporcionadas por los países donantes.

Debido a los cambios políticos en Afganistán en los últimos años, la pertenencia de la SAO a diferentes organizaciones internacionales de auditoría había sido suspendida. Afortunadamente, la SAO ha recuperado su puesto en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Organización de Cooperación Económica (OCE) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

El Auditor General es el cargo más alto de la SAO (equivalente a un ministro). Establece políticas y líneas maestras para la SAO y responde directamente ante el Presidente de Afganistán. El Auditor General es ayudado por dos auditores generales adjuntos, que son los responsables de la implementación de los planes de fiscalización de la SAO y de evaluar los hallazgos de las auditorías. Los auditores adjuntos tienen en cuenta, además, propuestas para mejorar los procesos de trabajo de la SAO.

Las reglas y normativas de la SAO están basadas en los estándares internacionales, y sus objetivos abarcan el seguimiento financiero, contable y económico de instituciones como ministerios, oficinas públicas y organizaciones, comisiones gubernamentales, municipios y bancos.

La labor auditora de la SAO tiene como finalidad garantizar:

- La transparencia y la rendición de cuentas en la contabilidad.
- La eficacia en el desempeño.
- Auditorías estandarizadas que cumplan con los estándares internacionales de fiscalización.
- La protección de la propiedad (bienes y dinero en efectivo).
- La contabilidad y la presentación de informes fiables.
- La implementación correcta del plan de desarrollo socioeconómico del Gobierno.
- El respeto de las normas y la satisfacción de las necesidades de la comunidad así como de las necesidades actuales de sectores especiales.
- El rigor en el gasto de la ayuda proporcionada por los países donantes.

La metodología de la SAO para el seguimiento y la fiscalización está basada en los

estándares internacionales de fiscalización de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para alcanzar sus objetivos, la SAO está encargada de auditar más de 670 unidades presupuestarias cada año.

La guerra civil en Afganistán dañó el núcleo de la SAO (y de otras instituciones), y redujo las oportunidades para una formación eficaz y continua. Para superar este problema y restaurar las capacidades de la plantilla de la SAO, el Gobierno Provisional de Afganistán ha adjudicado un proyecto a PKF, una empresa internacional de contables y auditores. Este proyecto está financiado por el Banco Mundial y proporciona a la SAO apoyo técnico con el fin de capacitarla para llevar a cabo las funciones de auditoría conforme a los estándares internacionales de fiscalización.

Ministerio de Finanzas (Dirección General de Auditoría Interna, Investigación y Evaluación)

La fiscalización interna es una actividad consultora, independiente, que garantiza la objetividad, diseñada para añadir valor y mejorar las operaciones del Ministerio de Finanzas. Ayuda al Ministerio a cumplir sus objetivos mediante un enfoque sistemático y disciplinado de la evaluación y mediante la mejora de la eficacia en los procesos de gestión de riesgos, control y gobernanza. La misión de la Dirección General de Auditoría Interna, Investigación y Evaluación es:

- Proporcionar servicios de supervisión interna eficaces con el fin de mejorar el ahorro en la adquisición de recursos, la eficiencia en la movilización de los recursos y la eficacia en el cumplimiento de las metas y objetivos del Ministerio de Finanzas.
- Ayudar al Ministerio y al comité de auditoría en el cumplimiento eficaz de sus responsabilidades, proporcionando análisis, recomendaciones, asesoramiento e información sobre las actividades auditadas.

Los objetivos de la Dirección de Auditoría son:

- Determinar el nivel de cumplimiento de las leyes, políticas, procedimientos y planes establecidos por el Gobierno (incluyendo las expectativas de comportamiento y ética).
- Revisar y evaluar la solidez, adecuación y aplicación de los controles contables, financieros y de otro tipo para lograr los objetivos.
- Asegurar el uso provechoso, eficaz y eficiente de los recursos del Ministerio de Finanzas.
- Determinar la eficacia con la que son justificados y preservados los recursos del Ministerio de Finanzas.
- Llevar a cabo investigaciones especiales.
- Garantizar la integridad y fiabilidad de la información financiera y operativa producida por los departamentos del Ministerio de Finanzas.

El papel clave del programa de Fiscalización Interna es desarrollar e implementar procedimientos de fiscalización en línea con la política del Gobierno.

El artículo 61 de la Ley de Gestión de Finanzas y Gasto Públicos estipula: “el Ministerio de Finanzas establecerá una administración de Fiscalización Interna y designará auditores para

auditar los asuntos financieros y contables de todas las administraciones estatales. Los auditores a los que se hace referencia en el párrafo primero (más arriba) podrán exigir a las administraciones competentes que faciliten toda la información necesaria para la auditoría de asuntos financieros”.

Parlamento

Los siguientes artículos de la Constitución de Afganistán otorgan competencias a los miembros del Parlamento para cuestiones de seguimiento y evaluación.

Artículo 89

La Casa del Pueblo tendrá autoridad para constituir una comisión especial, a propuesta de un tercio de sus miembros, para revisar e investigar las acciones del Gobierno. La composición y el método de funcionamiento de la citada comisión serán determinados por el Reglamento Interno.

Artículo 90

La Asamblea Nacional tendrá las siguientes obligaciones:

1. La ratificación, modificación o derogación de leyes o decretos legislativos.
2. La aprobación de programas de desarrollo social, cultural, económico y tecnológico.
3. La aprobación de los presupuestos del Estado, así como el permiso para obtener o conceder préstamos.
4. La creación, modificación y/o derogación de unidades administrativas.
5. La ratificación de los tratados y acuerdos internacionales, o la derogación de la membresía de Afganistán en ellos.
6. Otras autoridades consagradas en esta Constitución.

Artículo 91

La Casa del Pueblo tendrá las siguientes competencias especiales:

1. Decidir sobre las sesiones de explicaciones de cada ministro, de acuerdo con el artículo.
2. Decidir sobre los programas de desarrollo, así como sobre el presupuesto del Estado.

Artículo 92

La Casa del Pueblo, a propuesta del veinte por ciento de sus miembros, hará preguntas a cada ministro. Si las explicaciones dadas no son satisfactorias, la Casa del Pueblo podrá considerar la proposición de una moción de censura. La moción de censura de un ministro deberá ser explícita y directa, y estar basada en razones convincentes. El voto deberá ser aprobado por la mayoría de los miembros de la Casa del Pueblo.

Oficina Superior de Lucha contra la Corrupción

Teniendo en cuenta la importancia de la lucha contra la corrupción para la estabilidad y el desarrollo sostenible de Afganistán, y reconociendo la incapacidad de las instituciones

existentes para afrontarla, S.E. el Presidente Karzai emitió un decreto en julio de 2008 estableciendo una Oficina Superior de Supervisión y Lucha contra la Corrupción. Esta ley ha sido promulgada a la luz de lo dispuesto en el artículo 7, el punto 3 del artículo 75 y el artículo 142 de la Constitución de Afganistán y de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, a fin de supervisar y coordinar la aplicación de la Estrategia de Lucha contra la Corrupción. La creación de esta Oficina ha satisfecho el requisito del artículo 6 de la Convención de la ONU contra la Corrupción.

La Oficina Superior de Supervisión y Lucha contra la Corrupción es la más alta instancia para la coordinación y supervisión de la implementación de la estrategia de lucha contra la corrupción, así como de la reforma procesal administrativa en el país. Esta Oficina es independiente en el ejercicio de sus funciones y presenta sus informes al presidente.

SITUACIÓN ACTUAL

Más de un tercio de los habitantes de Afganistán vive por debajo del umbral internacional de pobreza extrema de 1 dólar al día. Décadas de guerra y conflictos civiles han causado sufrimiento humano generalizado, han cambiado el tejido social y político del país y dejado formidables desafíos para la recuperación. En 2002, las necesidades inmediatas eran restaurar la estabilidad económica, reconstruir las instituciones y proporcionar servicios básicos, en un momento en el que había esperanzas de que el conflicto armado pudiera estar llegando a su fin. Sin embargo, la precaria situación de seguridad volvió tras un breve respiro y las hostilidades han dificultado gravemente las operaciones de los asociados para el desarrollo de Afganistán y el progreso general en el desarrollo socioeconómico. Con un apoyo significativo de la comunidad internacional, Afganistán ha logrado algunos avances en la década 2002-2013. Por ejemplo, ahora tiene un gobierno elegido, se han construido o reconstruido una gran cantidad de infraestructuras sociales y económicas esenciales, y una gran parte de los hogares rurales tiene acceso a escuelas, servicios de salud, agua y sistemas de riego.

No obstante, según los indicadores –producto interior bruto per cápita, pobreza, nutrición infantil, tasa de matriculación en educación primaria y tasas de alfabetización–, Afganistán sigue siendo uno de los países menos desarrollados del mundo. A pesar de la atención que se presta al problema, la desigualdad de género sigue siendo un enorme desafío en todos los ámbitos de la vida. La frágil naturaleza del entorno natural del país, si no se conserva cuidadosamente, presenta riesgos considerables para su futuro bienestar.

LOGROS CLAVE

Las operaciones en Afganistán comenzaron y han continuado bajo condiciones de alta incertidumbre, extremadamente difíciles y de riesgo. Las personas por término medio viven mucho más tiempo; más niños tienen acceso a la educación y todo el mundo puede acceder a la atención sanitaria; la economía ha crecido de forma sustancial; existe una prensa independiente, y las mujeres han hecho avances excepcionales. El país ahora puede hacer uso de una red de carreteras rehabilitadas y mejoradas que permiten viajar más en menos tiempo. De los siete aeropuertos previstos, cinco se han construido con buenos resultados. Una nueva línea ferroviaria de 75 km se construyó antes de lo previsto. El flujo eléctrico está disponible casi todo el día, en comparación con las aproximadamente 4 horas al día que había en 2002 en muchas

provincias. Las compañías de telecomunicaciones han realizado planes de expansión en el país y alcanzado su objetivo de abonados más rápido de lo inicialmente previsto.

BRECHAS CRÍTICAS Y DESAFÍOS

Los esfuerzos internacionales de alto nivel para apoyar a Afganistán han influido en las operaciones de todos los asociados para el desarrollo. Pese a los acuerdos en niveles de apoyo, los enfoques que han de adoptarse y la delimitación de las tareas, el conocimiento, los recursos humanos y los procedimientos de las instituciones de Afganistán aún no han alcanzado el nivel esperable. Esta falta de capacidad de absorción se ha traducido en lentitud en la ejecución de los proyectos, un recurso frecuente a consultores extranjeros, la baja sostenibilidad y las distorsiones del mercado.

Además, los desafíos presupuestarios de Afganistán aumentarán por el gasto necesario para asumir la seguridad en el país tras la retirada de las tropas extranjeras en 2014. Es vital que todas las agencias de ayuda se centren en el desarrollo sostenible durante este período de transición. El Gobierno está planificando algunas iniciativas nuevas, en particular en el sector de infraestructura, para incorporar fondos para operaciones y mantenimiento; sin embargo, es demasiado pronto para discutir la viabilidad de estas medidas.

El Gobierno necesitará subvenciones durante mucho tiempo para invertir en desarrollo y para costos recurrentes, que ahora también incluirán mayores partidas para seguridad. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han estimado que el país puede lograr la sostenibilidad fiscal parcial, definida como los ingresos nacionales que cubren los gastos operacionales, pero no antes de 2024-2025. La restricción financiera que con toda probabilidad se producirá en el período de intervención puede causar más problemas de seguridad y sostenibilidad.

RECOMENDACIONES

Será importante evaluar escrupulosamente la situación de seguridad, la sostenibilidad financiera y fiscal y la capacidad institucional, al tiempo que se coordina la realización de esfuerzos complementarios con asociados para el desarrollo clave. Los futuros programas deberán seguir centrándose en la infraestructura y el desarrollo de capacidades en el Gobierno; las estrategias sectoriales deberán basarse en el análisis de la demanda industrial y agrícola, y de las necesidades socioeconómicas de la población.

Se requiere desarrollar y supervisar de cerca un plan a largo plazo de desarrollo de capacidades y mejora de la gobernanza cuidadosamente adaptado a las circunstancias únicas de Afganistán. La corta historia del actual Gobierno, la débil cooperación entre los gobiernos central y locales, y un personal del sector público con niveles de educación limitados y bajos salarios exigen que los esfuerzos de desarrollo de capacidades se adapten a las circunstancias y desafíos específicos del país. Además, el contexto del país requiere una mejor coordinación de los asociados para el desarrollo. Las operaciones necesitan fortalecer explícitamente la gobernanza a fin de maximizar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

3. CAMBOYA

EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO A NIVEL MACRO: DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS EN CAMBOYA

THENG PAGNATHUN

Director General, Ministerio de Planificación
Gobierno del Reino de Camboya

MEDIR LOS RESULTADOS ES PRIMORDIAL

Si no mides los resultados, no puedes distinguir el éxito del fracaso.

Si no puedes ver el éxito, no puedes recompensarlo.

Si no puedes recompensar el éxito, probablemente estarás recompensando el fracaso.

Si no puedes ver el éxito, no puedes aprender de él.

Si no puedes reconocer el fracaso, no puedes corregirlo.

Si puedes demostrar los resultados, puedes conseguir apoyo público.

DECLARACIÓN DEL PROBLEMA

La evaluación, una importante fuente de evidencia de logros, debería ser una valoración sistemática e imparcial de un proyecto, programa, sector o proceso de desarrollo a nivel global; debería cuantificar los logros examinando la cadena de resultados, los factores contextuales y la causalidad para valorar los resultados; debería tratar de determinar la relevancia de las intervenciones, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad; y debería contribuir a la creación de conocimiento y al aprendizaje institucional. La evaluación no es independiente del seguimiento, un proceso de rastreo o medición más frecuente del desempeño, ni de la auditoría, que aborda la rendición de cuentas financiera. La evaluación está necesariamente **basada en la evidencia**. Ésta es la postura del Gobierno de Camboya.

Este informe **no trata** de desarrollar una definición más de la evaluación. Lo que hace es examinar varios matices que Camboya (o cualquier país pequeño en desarrollo) enfrenta al realizar ejercicios de SyE para presentar informes periódicos al personal directivo superior en el gobierno y a los asociados para el desarrollo. Más específicamente, las cuestiones presentadas son:

- ¿Cuál debería ser la estructura de un marco de resultados aplicable a la evaluación a nivel macro, que es un nivel de presentación de informes fundamental para la planificación nacional?
- ¿Cómo generar los datos necesarios requeridos para completar los formularios del marco de resultados?

Estas preocupaciones forman parte del debate interno en el Ministerio de Planificación en un momento en que prepara un marco de SyE para el próximo Plan Nacional de Desarrollo quinquenal 2014-2018. Se cree que otros países menos adelantados afrontan desafíos similares, y que es necesario abordarlos de una manera práctica y pertinente.

CONTEXTO DEL PAÍS

Camboya, un país clasificado en la categoría de menos adelantados, tuvo una renta per cápita de unos 931\$ en 2011. El país se vio inmerso en la guerra y la convulsión entre principios de la década de 1970 y la segunda mitad de la década de 1990, cuando sus instituciones de gobierno, su infraestructura, su capital humano y su entramado social, entre otros, fueron seriamente dañados. Actividades importantes relacionadas con el desarrollo socioeconómico sólo fueron emprendidas a partir del nuevo milenio.

Camboya persigue una estrategia de desarrollo mediante la planificación en el marco del mercado. Durante los últimos 17 años, la economía de Camboya ha crecido a una tasa media anual del 7 al 8 por ciento; si se elimina de la tendencia la recesión de 2009, la tasa es aún mayor. En los últimos cuatro o cinco años, el deterioro económico mundial y la inflación inducida por las materias primas y el petróleo han tenido como consecuencia turbulencias económicas globales, dejando pocos países intactos. La economía camboyana, sin embargo, ha mostrado capacidad para recuperarse después de afrontar numerosos reveses, aunque las turbulencias han dejado cicatrices: muchos programas de desarrollo han tenido que ser renegociados o escalonados.

La asistencia internacional al desarrollo desempeña un importante papel al financiar y proporcionar asistencia técnica. En 2011, se estimó la asistencia técnica internacional en el 8,5 por ciento del producto interior bruto. Más del 60 por ciento del gasto total de desarrollo en el sector público (normalmente, ampliación agrícola, riego, educación, salud e infraestructuras) es financiado por subvenciones y préstamos blandos de asociados para el desarrollo. En este sentido, un marco de SyE sólido adquiere cada vez mayor importancia.

MARCO DE RESULTADOS PARA EL SYE

La sabiduría convencional

El Gobierno adoptó un marco de resultados para explicar y evaluar todas las actividades de desarrollo con el fin de proporcionar una orientación vital en las diferentes etapas de la gestión de un proyecto/programa. Esto permite a los altos cargos responder a cuatro cuestiones clave:

1. ¿Está siendo el plan eficaz?
2. ¿Cómo se puede saber si está en el buen camino?
3. Si no lo está, ¿dónde está la desviación?
4. ¿Cómo se puede utilizar esta información de manera continuada para una acción correctiva asidua?

El marco asume que el gasto necesita un seguimiento a fin de asegurar que se traduce en resultados. Piensen en el sector de educación, por ejemplo:

- La escuela debe ser realmente construida a tiempo conforme a las especificaciones y disponer de materiales, personal entrenado y cualificado, programas de enseñanza, etc. (**actividad/producto**).
- Además, la escuela atrae a niños de la zona de captación correspondiente (**efecto**).
- Finalmente, los niños asisten a las escuelas, aprueban y se convierten en personas alfabetizadas e instruidas, y la sociedad se hace más productiva, se crean más trabajos, se reduce la pobreza, etc. (**impacto**).

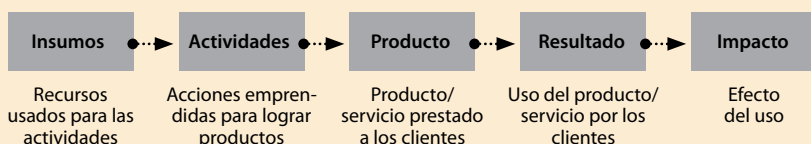
En general, los asociados para el desarrollo han respaldado este marco. Una forma más generalizada de un marco de resultados puede verse en la figura 1.

Consideraciones prácticas en el uso del marco de resultados a nivel macro

Medición de los resultados y los impactos

En la práctica, hay dificultades en la identificación y medición de las variables en las diferentes etapas del marco de resultados. En la planificación nacional, los impactos (y, en la mayoría de los casos, los resultados) son fenómenos de nivel macro, mientras que las intervenciones podrían ser la adopción de políticas o la puesta en marcha de proyectos.

FIGURA 1: COMPONENTES BÁSICOS DE UNA CADENA DE RESULTADOS



Tres ejemplos ilustran la disyuntiva macro-micro:

Caso 1: Pobreza

La mayoría de los proyectos de desarrollo mencionan el resultado “reducción de la pobreza”, independientemente de que el proyecto sea de infraestructura, agua potable, salud, sanidad o educación.

- La pobreza, a nivel de los fenómenos macro, disminuye por una serie de factores que van desde las características individuales al comportamiento de la economía. Es difícil vincular la reducción de la pobreza con una intervención; es necesaria una identificación completa de los factores que influyen. El marco de resultados debe ser por tanto significativamente más complicado.
- Además, la relación entre el alivio de la pobreza y sus determinantes podría cambiar en el tiempo. Un caso típico es el del agua potable, la cual, cuando se suministra, mejora la salud, lo que a su vez mejorará previsiblemente los logros educacionales y los ingresos. Sin embargo, una vez que todos disponen de agua potable, otros factores influyen en la reducción de la pobreza, no el agua segura *per se*.
- Finalmente, como los resultados (pobreza, desigualdad) son variables del nivel macro, no es sencillo ligarlos al marco de resultados redactado para proyectos individuales o programas sectoriales: la típica disyuntiva macro-micro.

Caso 2: Agricultura

Consideren la tasa de rendimiento de la cosecha en el sector agrícola. Los insumos gubernamentales, como las tareas de extensión agrícola y las instalaciones de riego, ciertamente ayudan. Pero las tasas de rendimiento también aumentan porque los agricultores adoptan prácticas agrícolas científicas que resultan beneficiosas. Cuando surge un nuevo método científico, los agricultores aprenden y después recurren a servicios que ofrece un grupo emergente de proveedores privados, a menudo porque los servicios del Gobierno no llegan a todas partes. Por ejemplo, los agricultores excavan pozos de riego independientemente de que el Gobierno cree grandes presas. En muchas áreas occidentales del país, las tasas de rendimiento comienzan a crecer mucho antes de que las presas estén terminadas, lo cual distorsiona la causalidad.

Caso 3: Educación

En lo que respecta a la educación en la escuela, el Gobierno proporciona edificios, profesores y otros medios que tienen un impacto definitivo en la tasa de matriculaciones. Sin embargo, en Camboya se ha visto que los niños son enviados a la escuela no sólo porque el Gobierno haya construido escuelas, sino también porque los padres quieren que sus hijos reciban una educación. Si las escuelas gubernamentales no están disponibles, el sector privado podría proporcionar los servicios. Informes recientes sobre matriculaciones en la escuela sugieren que, en Camboya, incluso las familias pobres prefieren escuelas privadas caras porque los niños reciben allí una educación de calidad, a menudo escasa en las escuelas gubernamentales.

Para validar empíricamente este punto, se calculó una ecuación de regresión para determinar si las variables de la oferta y la demanda son más importantes a la hora de explicar la

TABLA 1: RESULTADOS DE LA REGRESIÓN QUE EXPLICA LA ASISTENCIA A LA ESCUELA EN UNA MUESTRA REPRESENTATIVA DE 11.882 ALDEAS EN CAMBOYA, 2011

VARIABLE DEPENDIENTE: PORCENTAJE DE NIÑOS DE 6 A 17 AÑOS ESCOLARIZADOS	COEFICIENTE	T-ESTADÍSTICA	SIGNIFICADO
(Constante)	73.073	99.406	0.000
Distancia a la escuela primaria (Km)	0,002	0,302	0,763
Distancia a la escuela secundaria elemental (Km)	-0,002	-1,127	0,260
Distancia a la escuela secundaria superior (Km)	-0,002	-0,997	0,319
Rendimiento del arroz en la temporada de lluvias	1,290	5,850	0,000
Distancia de la aldea a la capital de provincia	-0,035	-6,528	0,000
(Total motocicletas/Total familias)x100	0,011	1,798	0,072
(Total bicicletas/Total familias)x100	0,055	15,664	0,000
Porcentaje de familias que viven en casas con tejado de paja sobre el total de casas	-0,138	-15,785	0,000
(Número de retretes/Total familias)x100	0,085	14,778	0,000
(Número de familias con acceso a agua potable/Total familias)x100	0,051	14,257	0,000
Porcentaje de familias campesinas con menos de 1 Ha de terreno	-0,003	-2,683	0,007
R2 = 0,376; F = 177,40; n= 11.882			

proporción de niños de 6-17 años que están en las escuelas, usando datos a nivel de aldea para todas las poblaciones en Camboya para las cuales hay datos disponibles. Las estimaciones (que figuran en tabla 1) demuestran ampliamente que las variables relacionadas con la oferta, concretamente la distancia de las escuelas gubernamentales (primaria, secundaria elemental o secundaria superior) de las aldeas, no son estadísticamente significativas para explicar la asistencia escolar. En su lugar, son las variables de la demanda las que son estadísticamente significativas (medidas por el nivel de riqueza, para el cual las variables indirectas incluyen: posesión de recursos como motocicletas y bicicletas, no tener que vivir en casas con tejado de paja, acceso a agua potable para beber y tener acceso a letrinas).

Hay evidencia de que un marco de resultados convencional podría ser erróneo si se aplica en su forma genérica a las evaluaciones a nivel macro. Es necesario proporcionar una complejidad significativa a los modelos. Además, un tipo de modelo no se ajusta a todas las situaciones.

PROBLEMAS DE ESPECIFICACIÓN

Un segundo tipo de problema surge cuando se toman los insumos como resultados (es decir, el insumo variable, “incremento de las visitas a los centros de salud” se toma a menudo para describir los resultados). Esto se debe a que los resultados de las intervenciones de salud son lentos y se captan en grandes encuestas llevadas a cabo una vez cada cinco o diez años. El único indicador tangible de un informe anual es el número de visitas (u otras variables del proceso, como los casos tratados de malaria/tuberculosis). En un marco de resultados convencional, surgen los siguientes peligros:

- Tomar productos en materia de salud por resultados podría resultar en un riesgo moral (es decir, el uso excesivo, como contabilizar las visitas [gratuitas] de los pacientes a los centros de salud).
- A la inversa, puede haber una infrautilización de los recursos debido a razones como su ubicación, el acceso de los usuarios, etc. (las escuelas están construidas, pero los niños no van).

Una vez más, se requiere que el marco de resultados sea lo suficientemente flexible como para dar cabida a tales matices.

Estos casos no niegan la importancia de un marco de resultados convencional, pero justifican un marco más realista que pueda convertirse en una herramienta de evaluación en lugar de ser “un traje de talla única” para todos.

Se han sugerido alternativas, como la construcción de enfoques basados en la teoría del cambio. No obstante, poner esto en práctica no es fácil. Los modelos son extremadamente complejos, requiriendo una gran cantidad de datos y recursos que simplemente no hay. Además, hay problemas relacionados con las capacidades humanas, ya que los funcionarios típicos no poseen las habilidades necesarias para crear o interpretar modelos complejos.

ALTERNATIVAS DE MARCO DE RESULTADOS PARA LA EVALUACIÓN EN CAMBOYA

Reconociendo los problemas mencionados anteriormente, el Gobierno ha adoptado un marco de resultados que coincide con el cumplimiento de un objetivo establecido al comienzo de un plan quinquenal. Se trata principalmente de indicadores de resultado/ impacto, aunque también aparecen en la lista unos pocos indicadores de productos. A nivel sectorial, sin embargo, el Gobierno alienta el uso de los marcos de resultados convencionales con las modificaciones que los ministerios/autoridades sectoriales quieran hacer. En los niveles de programas y proyectos, es obligatorio para los gerentes competentes desplegar un marco de resultados casi convencional.

El Ministerio de Planificación, en consulta con otros ministerios y agencias competentes, ha identificado unos 64 indicadores básicos y unos 125 indicadores auxiliares de SyE para evaluar los progresos anuales en la economía (p.ej., el crecimiento, la inflación, el comercio y la balanza de pagos, la deuda, el presupuesto del gobierno), en los Objetivos de Desarrollo

del Milenio y otros sectores clave (p.ej., la asistencia financiera externa, el empleo, el transporte, la infraestructura). Mientras los indicadores básicos son principalmente multisectoriales y transversales (p.ej., la pobreza, el crecimiento o la salud infantil), los indicadores auxiliares son principalmente sectoriales. La lista se ampliará en función de las diferentes necesidades y peticiones de los departamentos competentes. Las consultas con las diferentes partes interesadas continúan. La lista de indicadores incluye todos los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio identificados.

Los indicadores básicos se dividen en cinco categorías:

1. Indicadores agregados de resultados (p. ej., Producto Interior Bruto [PIB], pobreza, desigualdad, inflación).
2. Indicadores agregados de productos que se toman como resultados (p.ej., balanza de pagos, importación/exportación, estructura del PIB y mano de obra).
3. Indicadores de resultados sectoriales (p.ej., tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad materna, tasas de terminación de la escuela).
4. Indicadores de productos sectoriales que se toman como resultados (p.ej., tasas de rendimiento de los cultivos, superficies de cultivo, carreteras realizadas, partos asistidos, tasas de matriculación).
5. Indicadores indirectos (p.ej., gobernabilidad, crecimiento inclusivo).

La clasificación de los indicadores auxiliares es más compleja; los indicadores son principalmente específicos a los sectores y responden a las necesidades de las partes interesadas de los sectores concernidos. Los indicadores son una combinación de resultado, producto y proceso. Incluso las organizaciones no gubernamentales elaboran su propia lista de indicadores. Además, el grado de estandarización ha sido más limitado que en los indicadores de seguimiento básicos. Este aspecto necesita ser reforzado.

ELABORACIÓN DE INFORMES

El Ministerio de Planificación solía sacar los informes de evaluación de las actividades de desarrollo a nivel macro únicamente cada 3 a 5 años. En 2010 y 2011, emitió dos Informes del Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sucesivos (anuales). A partir de 2012, la elaboración de informes ha sido anual, tanto para el Plan Nacional quinquenal como para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto debería seguir siendo así para el ciclo 2014-2018.

En la actualidad, sólo se está informando sobre los indicadores agregados a nivel nacional. Tras reconocer que la disparidad regional es una preocupación, a partir de 2013 se presentarán algunos datos desagregados a nivel provincial (en particular de los indicadores desarrollados a partir de las estadísticas administrativas). También se están haciendo esfuerzos para incorporar algunos datos oficiosos de proyecto al marco de las estadísticas oficiales.

Finalmente, en los últimos años, el Gobierno, en virtud de su programa de gobernanza subnacional, ha comenzado a recopilar datos administrativos a nivel de aldea y comunidad.

Aunque aún se debe establecer la validez de esos datos, se espera que sean incorporados y que potencien la base de datos.

CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS DATOS

Un ejercicio de evaluación requiere datos correctos, de alta calidad. En la mayoría de los países menos desarrollados, éste es el talón de Aquiles. Las encuestas por muestreo o censos son realizados con fondos y experiencia externos por organismos que determinan el proceso de generación de datos y que definen las variables. Hasta cierto punto, los funcionarios del gobierno han comenzado a participar en los ejercicios. Como resultado, no están garantizadas la continuidad de las encuestas ni la posibilidad de comparar las definiciones entre las diferentes encuestas (ni siquiera entre las mismas encuestas en diferentes momentos). Para solucionar esto, Camboya ha establecido un Grupo de Trabajo Nacional Permanente sobre el SyE, que está estandarizando las definiciones de variables e indicadores. El Gobierno cree que las recomendaciones de este comité traerán algunos cambios significativos en los sistemas de datos y, en consecuencia, en el sistema de SyE.

Actualmente se reconoce la necesidad de hacer esfuerzos para fortalecer las estadísticas administrativas en los ministerios y los departamentos; debido a su mayor cobertura, podrían ser más regulares y menos costosas. Las Naciones Unidas también recomiendan el fortalecimiento de las estadísticas administrativas. En Camboya, casi todos los ministerios recogen datos administrativos, pero la calidad de los datos puede ser cuestionable. Algunas de las razones son:

- Las oficinas centrales están un poco mejor dotadas en personal que las oficinas provinciales y de distrito. A nivel de distrito, sólo hay un funcionario perteneciente al Departamento de Planificación, y él/ella no tiene personal de apoyo ni recursos para recoger, cotejar y presentar los datos científicamente. Él/ella depende de los jefes de la aldea y la comunidad (que son representantes electos y, como tales, no tienen entrenamiento formal en estadística, gestión de datos, o, de hecho en ningún campo) para recoger datos por medio de un registro de la aldea o la comunidad.
- Algunos ministerios recopilan datos sobre la base de encuestas más bien pequeñas y no necesariamente científicas.
- En unos pocos ministerios, los datos administrativos no se recogen todos los años por falta de recursos suficientes, sino que se hacen proyecciones lineales de datos antiguos.
- Los dispositivos de gestión de datos de muchos ministerios son deficientes en muchos aspectos (p.ej., conocimiento de las estadísticas básicas, disponibilidad de ordenadores y dispositivos de almacenamiento de datos). La situación se deteriora progresivamente desde el centro a la provincia y al distrito. Algunas comunidades/ aldeas no tienen electricidad, por lo que allí no funcionan los dispositivos.

- Aunque los jefes de las comunidades y de las aldeas, y otros representantes locales, están siendo formados hasta cierto punto, los desafíos incluyen su escaso estímulo inicial, sus otros quehaceres y obligaciones (no es personal dedicado en exclusiva), y que podrían cambiar cada cinco años debido a las elecciones.

Los asociados para el desarrollo hacen un gran esfuerzo para elaborar formularios para medir el éxito, pero se olvidan de aspectos relacionados con la necesidad de cumplimentar esos formularios con datos de calidad para los gobiernos nacionales. Esto es particularmente cierto para los datos macro/sectoriales.

ENFOQUE

Una pregunta clave es cómo fortalecer las estadísticas de SyE. El Ministerio de Planificación, en su empeño por hacer el SyE más útil, está entrenando al personal gubernamental en los ministerios competentes para generar e interpretar datos, gestionar los Sistemas de Recopilación de Datos Administrativos (selectivamente) y llevar a cabo estudios con muestras pequeñas/estudios de casos. Un módulo de formación estándar ha sido desarrollado con este propósito. Numerosos grupos de personal de siete ministerios han sido entrenados. Una vez que el personal del centro esté capacitado, se cree que podrá transmitir ese conocimiento al personal a nivel provincial y de distrito.

El grupo de trabajo en SyE es fundamental para conseguir las mejoras necesarias. Tras el éxito de la definición de un nuevo umbral de pobreza en 2012 (algo sin precedentes para el Gobierno; los ejercicios anteriores habían sido llevados a cabo por el Banco Mundial), el Ministerio de Planificación está siguiendo el criterio de involucrar a funcionarios de los ministerios competentes en los equipos de trabajo. A nivel central, ha sido posible cambiar ciertas definiciones, modificar/mejorar el proceso de recolección de datos (al menos en las encuestas realizadas por el Ministerio de Planificación), y abrir las puertas al debate sobre los procesos de recopilación de datos en otros ministerios (p.ej., agricultura, suministro de agua en zonas rurales y género). Hasta ahora, estos procesos han sido extremadamente compartimentados (incluso ahora, cada ministerio sigue estando extremadamente compartimentado), pero ya se ha dado el primer paso.

¿Ha tenido el Gobierno éxito en este empeño? Es demasiado pronto para responder, pero indicaciones preliminares sugieren que hay un progreso positivo. A nivel central, los funcionarios están capacitados para diseñar indicadores de progreso y han tomado la iniciativa de lanzar algunas encuestas. Aún no está claro si la presentación de informes anuales ha ayudado, pero sin duda el proceso de difusión lo ha hecho: no sólo hay reuniones muy concurridas, también hay consultas realizadas después. A nivel provincial y de distrito, los resultados preliminares sugieren que, hasta cierto punto, los funcionarios son capaces de interpretar datos y resultados.

Otra cuestión son los recursos. La mayoría de los gobiernos creen que la recopilación de estadísticas debe recibir menos prioridad que el lanzamiento de “mega” proyectos. El Ministerio de Planificación está realizando esfuerzos para solicitar la asignación de al menos el 3 o el 4 por ciento de los recursos de desarrollo para el trabajo de SyE.

CONCLUSIONES

Este breve documento reúne algunos problemas prácticos y desafíos que los países menos desarrollados, como Camboya, afrontan en la realización de evaluaciones. Este documento, por definición, no profundiza en nuevos enfoques o definiciones, sino que examina dos aspectos prácticos que la mayoría de los gobiernos afrontan:

- La posibilidad de aplicar el marco de resultados en su formato convencional para evaluar los beneficios del desarrollo a nivel macro.
- La disponibilidad de datos de calidad en los diferentes niveles y los problemas para generarlos.

Si bien no se proporcionaron respuestas definitivas, el documento resume los enfoques que el Gobierno está siguiendo en Camboya.

4. INDONESIA

SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN INDONESIA

ARIF HARYANA

Director, Sistema de Evaluación e Información del Desempeño en Desarrollo
Agencia Nacional de Planificación del Desarrollo (BAPPENAS)

INTRODUCCIÓN

Como parte de las reformas del sector público, Indonesia ha promulgado la Ley No.17/2003 relativa a la Financiación del Estado y la Ley No.25/2004 sobre el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo. Estas leyes proporcionan un marco regulatorio para implementar una planificación y una elaboración del presupuesto basadas en el desempeño, lo cual exige información sobre el desempeño de los resultados del seguimiento y la evaluación. El SyE se ha convertido en una parte importante del ciclo de gestión del desarrollo (ver figura 1), ya que proporciona información para la rendición de cuentas e insumos para mejorar la planificación y la elaboración de presupuestos en el futuro. Asimismo, el Gobierno promulgó el Reglamento No.39/2006 que establece la base legal para la realización de SyE y exige que el Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional/la Agencia Nacional de Planificación del Desarrollo (BAPPENAS, por sus siglas en inglés) desarrollen un sistema de SyE. Para poner en práctica el mandato, se creó en 2007, en el seno de BAPPENAS, el puesto de Delegado de Evaluación del Desempeño para el Desarrollo.

La Delegación de Evaluación del Desempeño para el Desarrollo tiene tres funciones esenciales: la formulación y coordinación del SyE del desarrollo nacional; el seguimiento y la evaluación del plan anual y el plan a medio plazo (de cinco años); y el mantenimiento de asociaciones nacionales de SyE del desarrollo.

La promulgación de un marco normativo y el establecimiento institucional de un SyE nacional demuestran el interés y el compromiso del Gobierno de Indonesia con el SyE. Sin embargo, continúa habiendo muchos desafíos en la implementación a nivel operativo y político.

El propósito de este informe es compartir la información y las lecciones aprendidas del sistema de evaluación de Indonesia y sus dificultades de aplicación.

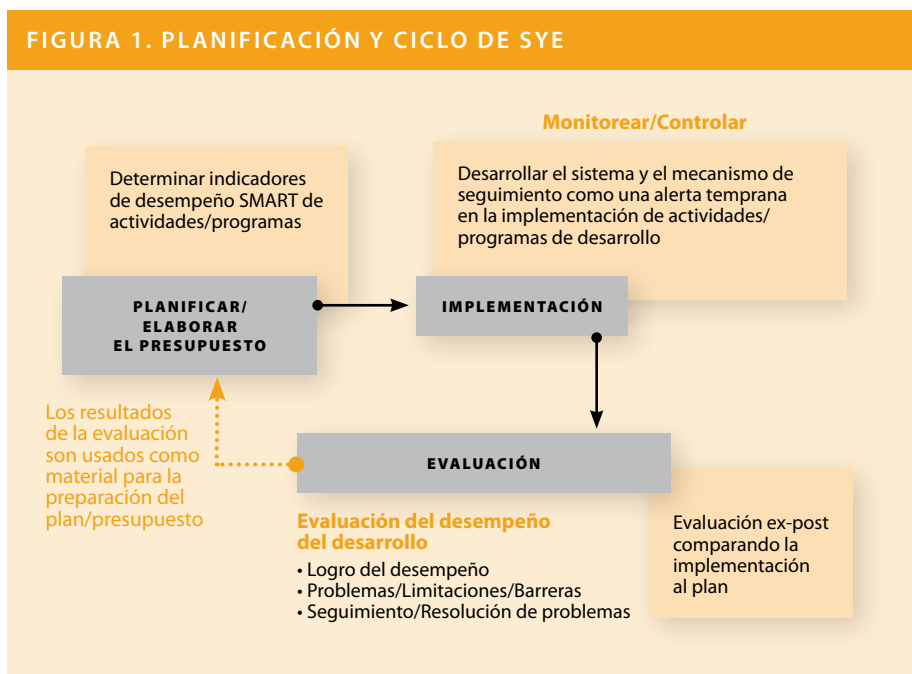
EL SISTEMA DE SYE EN INDONESIA

La Ley No.25/2005 describe tres horizontes temporales en la planificación del desarrollo nacional: el plan a largo plazo (RPJPN, 2005-2025), el plan a medio plazo (RPJMN, cinco años; la RPJMN actual abarca desde 2010 hasta 2014), y el plan anual (RKP). No obstante, la regulación del Gobierno (RG) 39/2006 sólo exige la realización de SyE en el RKP y el RPJN. Ambos, el RKP y RPJN, incluyen programas y actividades implementadas por el ministerio competente. Todos los programas llevados a cabo por todos los ministerios en todas las provincias están sujetos a seguimiento y evaluación.

DINERO ELECTRÓNICO PARA UN SEGUIMIENTO MÁS OPORTUNO

El seguimiento de la implementación del RKP se centra en revisar el avance de los proyectos y actividades. El seguimiento se lleva a cabo trimestralmente, mide el logro de los productos previstos al final del año e identifica las limitaciones y los cuellos de botella en la implementación (si existen). Esta información es recogida de los informes presentados trimestralmente por los ministerios competentes y los gobiernos provinciales. Al menos dos veces al año, se llevan a cabo reuniones de coordinación con los ministerios competentes y los gobiernos provinciales para debatir los avances y encontrar maneras de resolver los problemas y aliviar las limitaciones. La información de este mecanismo es utilizada como insumo para futuros procesos de planificación.

FIGURA 1. PLANIFICACIÓN Y CICLO DE SYE



En la preparación de los informes de seguimiento trimestrales, se han dado varios problemas y limitaciones, incluyendo bajas tasas de presentación de informes y falta de rapidez (debido principalmente a dificultades en la recopilación e integración de la información de SyE de quienes ejecutan el programa). Sólo el 30% de los ministerios competentes presentó informes en 2010; la tasa de presentación de informes por parte de los gobiernos provinciales fue inferior al 20%. Esto no fue claramente un buen insumo para que BAPPENAS pudiera analizar la actuación nacional en desarrollo con relación a la planificación y la elaboración de presupuestos basadas en el desempeño. Otra de las causas de los bajos índices de presentación de informes ha sido la reticencia de los ministerios competentes a presentar los informes –no había castigo o recompensa por entregarlos.

Con el fin de mejorar las tasas de presentación de informes, BAPPENAS ha desarrollado una aplicación en línea llamada *e-Money* (dinero electrónico). La aplicación está dirigida a ayudar a los ministerios competentes a recopilar e integrar datos y presentar informes. La aplicación ha sido implementada y el número de ministerios competentes que presentan los informes ha ascendido al 65% en el primer trimestre de 2013.

Otro propósito de desarrollar el sistema *e-Money* era mejorar la rendición de cuentas. El sistema proporciona una página de acceso público que presenta información básica, incluyendo los desembolsos presupuestarios y el avance y el desempeño del programa/actividad. El sistema *e-Money* también proporciona notificaciones con los colores del semáforo de los avances de desempeño de cada programa y actividad. Este indicador se basa en la brecha entre los objetivos conseguidos y los planificados. La notificación puede ser utilizada como una advertencia a los ministerios competentes para mejorar la ejecución de sus programas. Para cada programa y actividad, el color de notificación será verde (brecha <0 por ciento: el desempeño del programa cumple el objetivo), amarillo (brecha <25 por ciento: necesita más atención y esfuerzos para lograr su objetivo), y rojo (brecha amplia ≥ 25 por ciento: potencialmente no puede lograr su objetivo para final del año).

El llamativo y fácilmente comprensible sistema de notificaciones con los colores del semáforo puede ser una buena manera de que BAPPENAS y los ministerios competentes monitoreen el avance de todos los programas de desarrollo.

BAPPENAS sigue mejorando el *e-Money* para ayudar a los ministerios competentes y a los gobiernos locales a presentar sus informes de SyE. BAPPENAS estuvo desarrollando el *e-Money* para los gobiernos locales en 2013.

Basándose en la información recogida de los datos de seguimiento trimestrales, BAPPENAS realizó de forma independiente una evaluación de los planes anuales del Gobierno. En la evaluación, se utilizó un análisis de las brechas, comparando los productos obtenidos con los objetivos del programa. También se hizo un análisis de cuadrantes que comparó el desempeño de cada ministerio con los otros.

EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL A MEDIO PLAZO (RPJMN)

La evaluación de la implementación del RPJMN tiene por objeto medir los resultados e impactos de los programas implementados durante los cinco años de ejecución del plan. El RG No.39/2006 encomendó la realización del SyE del RPJN al menos una vez en el último año

FIGURA 2. EJEMPLO DE FORMATO DE ANÁLISIS EN LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO: SECTOR DE SALUD

INDICADOR	ESTADO INICIAL	LOGROS			META	ESTATUS
		2010	2011	2012		
Esperanza de vida	70,7	70,9	71,1	71,1	72	2
Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	228	n.d.	n.d.	n.d.	118	3
Porcentaje de mujeres atendidas por personal cualificado en el parto	84,38	84,78	86,38	43,99	90	2
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	34	26 ¹	26 ¹	32 ²	24	3
Cobertura de la primera visita neonatal	80,6	84,01	90,51	33,59	90	1
Prevalencia de la malnutrición entre los niños menores de 5 años	18,4	17,9	n.d.	n.d.	<15,0	2
Tasa total de fertilidad (por mujer en edad reproductiva)	2,6	2,4 ¹	n.d.	2,6 ²	2,1	3

Notas: 1) Censo de población de 2010. 2) Encuesta demográfica y de salud de Indonesia (Resultados provisionales). 3) Datos hasta marzo de 2012.

1 Logrado/bien encaminado/tendiente a lograr la meta

2 Necesita mayores esfuerzos para lograr la meta

3 Difícilmente logrará la meta

del período de implementación del plan. La evaluación de cada programa fue llevada a cabo por los ministerios competentes como una autoevaluación y los informes fueron presentados a BAPPENAS. Estos informes (y datos de otras fuentes) se convirtieron en insumos para BAPPENAS, para analizar y presentar el informe de evaluación integrada.

En 2012, BAPPENAS realizó una evaluación de medio término del actual RPJMN, a pesar de que no tenía ninguna obligación de hacerlo. El propósito era medir el progreso de los logros en el resultado o el impacto de los programas de desarrollo, en especial los programas que se consideran prioridad nacional. La evaluación de medio término comparó los resultados e impactos alcanzados a mediados de año 2012 con los resultados e impactos planeados o buscados (es decir, se utilizó un método de análisis de las brechas). Además, la evaluación de medio término revisó las tendencias de los logros en los últimos tres años. Sobre la base de ambos, análisis de brechas y análisis de tendencias de los indicadores clave de desempeño, podemos juzgar si un programa ya ha logrado su objetivo, está en camino de lograrlo o si se ha retrasado. Basándose en esa valoración, se atribuyen las notificaciones de color a cada indicador de desempeño: verde (ya se alcanzó el objetivo o está en vías de/tiende a cumplir el objetivo); amarillo (necesita un mayor esfuerzo para lograr el objetivo); o rojo (será difícil alcanzar el objetivo antes de finalizar el RPJMN).

Las llamativas notificaciones de colores ayudan a los gestores de políticas a comprender y entender los avances de los programas de desarrollo. En los programas con indicadores de desempeño amarillos o rojos, la evaluación intermedia identificó las limitaciones y los problemas que existían y propuso soluciones.

La evaluación realizada por BAPPENAS puede ser considerada independiente porque BAPPENAS es una institución de planificación, no un ministerio o una institución que ejecuta los programas de desarrollo. Por tanto, los sesgos analíticos debidos a los conflictos de interés pueden ser minimizados. BAPPENAS también es libre de utilizar datos de fuentes independientes creíbles, no sólo datos de los informes de los ministerios competentes. Utilizar datos creíbles de fuentes independientes (p.ej., Estadísticas de Indonesia [Badan Pusat Statistik/BPS] e instituciones independientes nacionales e internacionales) garantiza la credibilidad de la evaluación y la calidad de sus aportaciones.

En la práctica, la información suministrada por la evaluación de medio término fue muy beneficiosa para quienes elaboran las políticas, porque se llevó a cabo en el momento adecuado. La información sobre el desempeño obtenida con la evaluación a mitad de período estuvo disponible justo cuando comenzó el proceso de planificación y elaboración del presupuesto para el año fiscal 2014. Los resultados de la evaluación de medio término fueron presentados por el ministro y debatidos en una reunión del Gobierno presidida por el Jefe del Estado. Para dar seguimiento a la reunión, el Presidente formuló una directiva política a todos los ministros relativa a la priorización de actividades y programas. El Presidente también dio instrucciones a los tres ministros responsables de la coordinación para que realizaran esta labor de coordinación entre los ministerios pertinentes a fin de adoptar las medidas necesarias para mejorar el desempeño de los programas con indicadores amarillos o rojos. Esto demuestra la importancia que el SyE tiene en el ciclo de gestión.

FORO DE CONSULTA PÚBLICA PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL SYE

El Gobierno debería proporcionar un espacio público para dar a la sociedad acceso a todas las actividades públicas, incluyendo la planificación y las prácticas de SyE. El artículo 2 de la Ley 25/2004 exige y ofrece un espacio para la participación pública en este ámbito. La participación pretende captar las aspiraciones de la población y aumentar el sentido de apropiación de las partes interesadas. En la práctica, la implicación del público se ajusta en el proceso de planificación. Organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico han estado desempeñando un papel activo en el *Musrenbang* (un foro de debate en el proceso de planificación).

Aunque no existe la obligación de crear un foro formal para que las organizaciones de la sociedad civil presenten sus puntos de vista durante el proceso de SyE, BAPPENAS ha celebrado reuniones de consulta pública desde el año 2012, involucrando a participantes de organizaciones de la sociedad civil y de las universidades. Organizaciones de la sociedad civil relevantes fueron invitadas a compartir y discutir sus puntos de vista sobre temas específicos en esas reuniones. Los miembros de la academia y otras partes independientes actuaron como facilitadores durante los debates. El foro aumentó la objetividad de los resultados de SyE. Se espera que estas reuniones mejoren el sistema y la metodología del SyE actual.

OBSERVACIONES FINALES

Indonesia ha reconocido la importancia del SyE. Por ello, el país se ha comprometido a aplicarlo de manera exhaustiva, tanto en lo que respecta a regulación como a su institucionalización. Junto con ese compromiso, Indonesia promulgó la RG 39/2006 y estableció el puesto de delegado de Evaluación del Desempeño para el Desarrollo en el seno de BAPPENAS en 2007. Sin embargo, Indonesia enfrenta desafíos para mejorar su sistema y capacidades de SyE. El principal desafío es capacitar a los profesionales en el área de SyE. En consecuencia, Indonesia necesita ampliar su trabajo en red y las asociaciones para compartir los conocimientos y adoptar las lecciones aprendidas en otros países.

5. MALASIA

UNA EVALUACIÓN DE LA PERCEPCIÓN PÚBLICA RESPECTO A LOS PROYECTOS ESTATALES: UN ESTUDIO DE CASO DE CONSTITUCIÓN XYZ⁶⁷

MOHD KHIDIR BIN MAJID, Director Adjunto
SHAHRAZAT BINTI HAJI AHMAD, Director

División de Evaluación de Resultados
Unidad de Coordinación de la Implementación
Departamento del Primer Ministro

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública de Malasia está formada por 24 ministerios, incluido el Departamento del Primer Ministro. En el peldaño más alto hay cinco agencias centrales: la Unidad de Planificación Económica, el Departamento de Servicios Públicos, la Unidad de Planificación para la Gestión y la Modernización Administrativa de Malasia, el Tesoro y la Unidad de Coordinación de la Implementación. Cada una de las agencias centrales se encarga de funciones específicas en relación con la planificación, la implementación y la evaluación de las políticas nacionales.

En lo que respecta a la ejecución de los proyectos públicos, los ministerios competentes son responsables de la implementación, el seguimiento y la evaluación de sus propios proyectos. Sin embargo, la Unidad de Coordinación de la Implementación tiene mandato como monitor y evaluador independiente. Esta estructura alienta la autoauditoría de los propietarios de los proyectos (ministerios competentes) y, al mismo tiempo, incorpora el control y el contrapeso de una instancia independiente (la Unidad de Coordinación de la Implementación).

La evaluación en el contexto del desarrollo de Malasia se produce a todos los niveles: de proyecto (por los ministerios competentes), de programa y a nivel de políticas (por la Unidad

67 Por motivos de confidencialidad, nos referimos a la Constitución como XYZ.

de Coordinación de la Implementación). En este sentido, el uso tradicional de la evaluación es el de planificar las políticas y los presupuestos, y mejorar la asignación de recursos financieros a programas y servicios públicos. Sin embargo, hay casos en los que una parte interesada realiza una evaluación para abordar una cuestión transversal específica.

Por ejemplo, la Unidad de Coordinación de la Implementación fue encargada de estudiar la percepción de los proyectos del gobierno (físicos y no físicos) implementados desde 2005 hasta 2010 en una colectividad. El objetivo fue evaluar la percepción pública (beneficiarios directos, implementadores de proyectos y líderes locales) identificando lo siguiente:

- ¿Cuáles fueron los productos y resultados obtenidos durante el período?
- ¿Surgió del público alguna queja o insatisfacción?
- ¿Hubo algún desajuste entre la demanda y la oferta de proyectos públicos?
- ¿Condujo a impactos negativos sobre el gobierno de turno?
- ¿Qué quería el público del Gobierno?

ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

El estudio utilizó datos primarios y secundarios para evaluar los productos y resultados logrados en ocho áreas (infraestructuras básicas, infraestructuras públicas, culto, salud, educación, seguridad, ocio y bienestar social). Cada grupo cubría el aspecto físico y las actividades de los programas relacionados. Para los datos primarios, se empleó un ejercicio de comportamiento; se realizó un estudio sobre el terreno con una muestra estratificada usando dos juegos de cuestionarios. Además, se realizó una entrevista de grupo para recopilar información adicional sobre determinadas cuestiones.

DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS UTILIZADAS EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Se estableció un plazo de tres meses para completar el ejercicio. La cobertura incluyó 5.995 proyectos con una dotación de aproximadamente 234 millones dólares y una población de 72.504 personas, con 4.096 beneficiarios directos y 128 agencias implementadoras encuestados. Desde el punto de vista de los proyectos, el estudio cubrió varias agencias y temas (p.ej., salud, seguridad, bienestar social, educación, tierra, respuesta humanitaria y transportes). Las complicaciones incluían la superposición y la redundancia de los proyectos de diferentes agencias, lo que plantea desafíos en la armonización de la recopilación y agregación de datos. Por ejemplo, hubo variaciones extremas dentro de los grupos (p. ej., grupo étnico, edad, nivel de educación, localidad y renta). Desafíos posteriores a la finalización del estudio incluyeron convencer a las partes interesadas de que adoptaran medidas audaces y rápidas, y de comunicar los hallazgos a los políticos, los líderes locales y las agencias de implementación.

Debido a esta diversidad, era importante un plan de comunicación para el seguimiento y la conclusión de las medidas correctivas. Para suavizar los desafíos, se adoptaron varias estrategias.

En este estudio, fue crucial la presencia de un grupo de trabajo integrado por representantes de las oficinas de las partes interesadas, y se estableció una alianza estratégica con los líderes y las agencias locales.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y LECCIONES APRENDIDAS

El índice de satisfacción ciudadana, que se situó en 2,84 (sobre una escala de cuatro) o 71 por ciento, mostró un nivel moderado de satisfacción. El índice se compone de cuatro elementos (evaluación de los proyectos de desarrollo, sistema de entrega, ejecución de los proyectos y resultado de los proyectos) (véase la figura 1).

Es plausible que el moderado índice de satisfacción ciudadana resulte de una falta de compromiso público, una planificación inadecuada, una calidad de los productos por debajo de los estándares, un desajuste entre las necesidades públicas y lo que desean las partes interesadas, una brecha del diálogo y una falta de confianza en los procesos de contratación pública (lo cual repercute en su integridad y transparencia).

A pesar de la fuerte inversión, las prioridades públicas se centran en las necesidades básicas, que son las necesidades públicas (p. ej., el costo de la vida, la salud, la educación y las infraestructuras básicas) y cuestiones de seguridad (véase la figura 2). Éste es un buen punto de referencia para planificar los programas de desarrollo.

Los hallazgos proporcionaron muchas lecciones. Entre ellas, figuran las siguientes:

- Las agencias implementadoras deben mejorar la planificación de la gestión del proyecto.
- Existe una necesidad apremiante de un mayor compromiso y sesiones de diálogo con las partes interesadas.
- Se requieren reformas inmediatas de ciertos procedimientos y procesos que frenaron los resultados de desarrollo.
- Las agencias implementadoras deben mejorar sus sistemas de gestión de la información para obtener, gestionar y utilizar la información sobre el desarrollo y los datos de desarrollo para una mejor planificación.
- Las agencias implementadoras deben equilibrar las capacidades de producción, la mano de obra y los recursos.
- Las agencias implementadoras necesitan inculcar una planificación y un seguimiento efectivos.

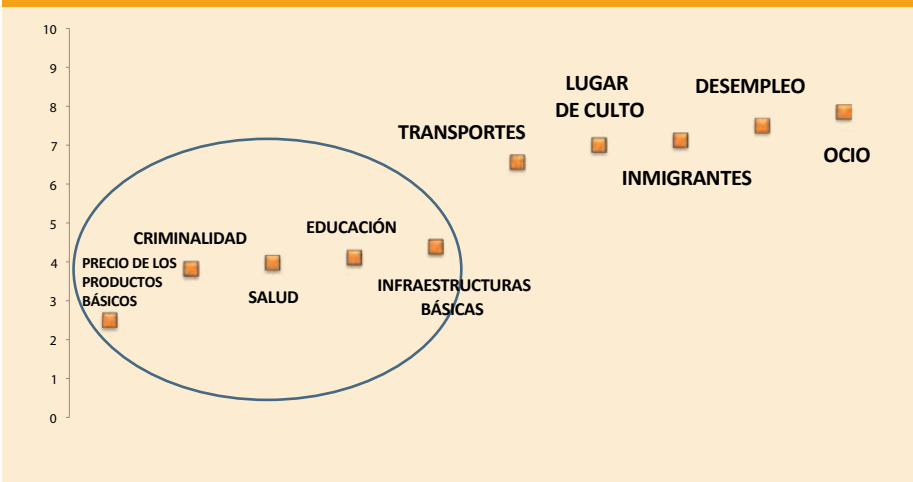
BENEFICIOS DEL ESTUDIO

Los hallazgos y las recomendaciones de las lecciones aprendidas fueron presentados a las partes interesadas y las agencias de implementación, para ayudarles a reevaluar y diseñar un sistema de inventario más exhaustivo. Se concibió un modelo de sistema que se extenderá a todo el país. La identificación de los problemas de desajuste ayudó a paliar las diferencias entre

FIGURA 1. ÍNDICE DE SATISFACCIÓN CIUDADANA



FIGURA 2. PRIORIDADES PÚBLICAS



los líderes, las agencias y el público, siendo priorizadas las quejas del público. Para mitigar los problemas críticos, han sido desplegados recursos y asignaciones presupuestarias adicionales. Los líderes políticos también se beneficiaron del estudio cuando la información les ayudó a centrarse en lo que quiere la gente, lo que se tradujo en un mayor apoyo público.

EL CAMINO A SEGUIR

El estudio allanó el camino hacia un nuevo enfoque en la gestión de proyectos, dando pie a la Unidad de Planificación Económica a elaborar el Índice de Felicidad Rural y el Indicador Socioeconómico Rural. Se ha establecido una mayor colaboración entre las agencias de implementación y está en marcha un plan de comunicación eficaz para mitigar errores de percepción y malas interpretaciones entre las partes involucradas. Al buscar una colaboración más estrecha entre las agencias implementadoras, se adoptó una “Estrategia de Océano Azul”. Por último, el Departamento de Servicio Público está siendo sometido a una revisión y a la aprobación de puestos adicionales para la agencia de cumplimiento y los funcionarios sanitarios.

CONCLUSIÓN

El estudio incluyó una evaluación multidimensional que examinó el logro de los productos y resultados de los programas de desarrollo en un plazo de tiempo y un lugar específicos. Fue seguido por un análisis de las percepciones públicas respecto al programa de desarrollo, comparando entre los dos actores clave –los beneficiarios del programa y el organismo de implementación (que desempeña un doble papel, como ejecutor y usuario). Se realizó una presentación previa a las agencias de implementación locales y los líderes locales. Los resultados fueron presentados al Secretario General y, finalmente, al Viceprimer Ministro de Malasia. Las partes relevantes están realizando un monitoreo posevaluación para asegurar el seguimiento y su compleción.

Seleccionado para mostrar el uso de la evaluación, el estudio también ilustra los otros dos temas de la Tercera Conferencia Internacional de Capacidades Nacionales de Evaluación (independencia y credibilidad). La Unidad de Coordinación de la Implementación es realmente independiente, está libre de influencias indebidas y tiene plena autoridad para presentar informes directamente a los niveles apropiados de toma de decisiones. La Unidad de Coordinación de la Implementación es creíble, ya que tiene mandato como sistema independiente de SyE en nombre del Gobierno y tiene su propia División de Evaluación de Resultados desde 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- Fornell, Claes (2009). “The cobalt citizen satisfaction survey, results for the State of Georgia”. Cobalt Community Research, CFI Group International.
- Roch, Christine H. y Theodore H. Poster (2006). “Citizen, accountability and service satisfaction: The influence of expectation”. *Urban Affairs Review*

6. NEPAL

INSTITUCIONALIZACIÓN Y USO DE LAS EVALUACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO EN NEPAL

TEERTHA DHAKAL

Secretario Adjunto

Secretaría de la Comisión Nacional de Planificación

PANORAMA GENERAL

En Nepal, los esfuerzos para institucionalizar la evaluación de las intervenciones de desarrollo comenzaron seriamente en 1990, aunque el proceso de planificación formal se había iniciado en 1956. La Comisión Nacional de Planificación es el órgano principal que facilita el SyE en el país. El sistema de SyE ha sido incorporado en los procesos de planificación nacional y en todas las etapas de la gestión del ciclo del proyecto. Del mismo modo, a partir de julio de 2002, Nepal ha estado haciendo esfuerzos para institucionalizar los enfoques de gestión orientada a los resultados de desarrollo en sus procesos de planificación; el país ha diseñado marcos de resultados e indicadores de resultados estandarizados a nivel sectorial y de proyecto. Desde 1995, la Comisión Nacional de Planificación ha realizado evaluaciones continuas y finales de 29 proyectos en diferentes sectores⁶⁸, con la participación de terceras partes. Este trabajo busca revisar brevemente el uso de la evidencia generada por esas evaluaciones en los procesos de planificación y de toma de decisiones.

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

El uso de las evaluaciones de las intervenciones de desarrollo depende de muchas cosas. Según Cracknell (2005), la retroalimentación de las evaluaciones se puede utilizar a nivel de proyecto, de programa, institucional, sectorial y de políticas o estratégico. Además, las evaluaciones pueden ser utilizadas en la formación, y por parte de los beneficiarios y otras partes ajenas a la agencia. Sin embargo, según Weiss (1999), los encargados de la formulación

68 Disponible en npc.gov.np

de políticas rara vez basan las nuevas políticas directamente en los resultados de la evaluación. Weiss da dos razones principales para la escasa utilización de tales evidencias en los procesos de formulación de políticas: las presiones de intereses conflictivos, ideologías, otras limitaciones de información e institucionales, y que muchas de las políticas toman forma conforme avanza el tiempo a través de las acciones de muchos funcionarios en muchas oficinas, cada uno de las cuales hace su trabajo sin una reflexión consciente (Weiss 1999).

Un sistema de evaluación independiente que asegure la calidad del informe es fundamental para el uso efectivo de las evaluaciones. Sin embargo, existe la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la independencia y la relevancia interna de las evaluaciones. Gaarder y Briceno (2010) “quieren un sistema que sea independiente para lograr la credibilidad externa y la legitimidad social, pero no tan independiente que pierda su relevancia interna”. Además, las respuestas de la administración a los informes de evaluación proporcionan una base útil para garantizar el uso efectivo de las evaluaciones dando recomendaciones al tiempo que identifican responsabilidades y el momento oportuno para la implementación. Bamberger y Segone (2011) sostienen que las respuestas de gestión son un medio práctico para reforzar el uso de las evaluaciones para mejorar la acción. Los autores también abogan por la correcta difusión del informe, identificando tanto a los usuarios directos como a los indirectos de la evaluación a fin de garantizar que los hallazgos y conclusiones sean utilizados con eficacia.

METODOLOGÍA

Se llevó a cabo una revisión de documentos (incluyendo los 29 informes de evaluación, cinco documentos de plan a medio plazo y algunas políticas) a fin de valorar el uso de las evaluaciones en Nepal. Además, se llevaron a cabo entrevistas a informantes clave con nueve personas (tres de la Comisión Nacional de Planificación, dos del Ministerio de Finanzas y cuatro funcionarios relevantes de los ministerios competentes directamente involucrados en las actividades de desarrollo) para generar información sobre el uso de los hallazgos de la evaluación. Debido a los estrictos límites de espacio, no es posible incluir partes clave de los datos y el análisis de este informe.

HALLAZGOS DE LA REVISIÓN DEL USO DE LAS EVALUACIONES

Como agencia de planificación y de SyE principal, la Comisión Nacional de Planificación facilita las evaluaciones, contratando a terceros a través de procesos competitivos. Cada año, se eligen algunos programas o proyectos para su evaluación con criterios específicos recibidos de los ministerios competentes. Los comités de dirección, formados para cada evaluación para facilitar el proceso, aprueban los términos de referencia, escogen los evaluadores adecuados, facilitan los procesos de evaluación y mantienen la calidad de las evaluaciones y los informes.

De 1996 a 2012, la Comisión Nacional de Planificación realizó evaluaciones de 29 programas/proyectos. Dieciséis evaluaciones fueron del sector agrícola, incluidos los subsectores de riego y reforma agraria (nueve evaluaciones fueron del subsector de riego). Además, el desglose sectorial mostró que ocho evaluaciones eran del sector social, tres del

de infraestructuras y dos del económico. De las 29 evaluaciones, sólo el 60 por ciento tenía datos de referencia, mientras que el resto de los proyectos utilizó el método de recordatorio para crear puntos de referencia.

Los informes de evaluación se centran principalmente en los procesos de implementación y los productos entregados, más que en las jerarquías superiores de la cadena de resultados, especialmente los resultados. Metodológicamente, todos los estudios revisados en este trabajo fueron de naturaleza mayoritariamente cuantitativa, aunque se hicieron intentos de utilizar algunas herramientas cualitativas. No se habían hecho triangulaciones adecuadas en las herramientas, ni en el diseño de instrumentos ni en la interconexión de los datos en las etapas de análisis.

La Comisión Nacional de Planificación ha establecido prácticas para difundir los resultados de la evaluación, invitando a una amplia gama de partes interesadas (incluidos los encargados de la formulación de políticas de los ministerios competentes y los asociados relevantes) y cargando los informes en los sitios web.

Al revisar los informes de evaluación y evaluar sus usos en los procesos de planificación, se vio que los resultados se han utilizado instrumental o directamente con varios propósitos. Las recomendaciones han servido para formular o perfeccionar las políticas y tomar decisiones con respecto a si se debe continuar, ampliar, replicar o modificar el proyecto y sus modalidades de implementación. Además, los resultados han sido utilizados en las discusiones y decisiones relacionadas con el programa anual y los presupuestos de los proyectos.

Asimismo, los hallazgos y los resultados de la evaluación continua de los proyectos se han utilizado en la modificación de los programas y para solicitar más fondos durante el año fiscal. Los ministerios competentes han utilizado los resultados de la evaluación como evidencias al responder a las preocupaciones que surgieron en los debates legislativos respecto a la asignación presupuestaria a sectores o proyectos. Más aún, las evaluaciones de los proyectos se documentaron y fueron utilizados para revisar y evaluar planes de medio plazo y las políticas pertinentes. Sin embargo, ninguno de los informes fue utilizado para asegurar la rendición de cuentas de los implicados en los procesos de implementación, ni siquiera en los casos en los que los proyectos no fueron bien ejecutados o no tenían probabilidad de realizar la teoría del cambio desarrollada inicialmente.

Hay algunas explicaciones para el escaso uso de las recomendaciones de evaluación en los procesos de planificación y toma de decisiones. La evidencia indica que la apropiación y el uso de las evaluaciones es mayor cuando han sido solicitadas por los ministerios competentes que cuando han sido iniciadas por la Comisión Nacional de Planificación. Algunas recomendaciones políticas de la evaluación fueron usadas al cabo de cuatro años, ya que fueron abordadas principalmente en un plan a medio plazo sucesivo.

Algunas evaluaciones se realizaron antes de que un programa o proyecto estuviera completamente desarrollado y cuando aún no habían alcanzado los resultados previstos. Esto redujo el uso, ya que las medidas recomendadas no eran lo suficientemente convincentes como para influir en las decisiones políticas relacionadas con el proyecto. La calidad de la evaluación y las recomendaciones son determinantes para que un informe se pueda utilizar con eficacia. La revisión encontró que incluso cuando una evaluación era

metodológicamente sólida y recopilaba muchos hechos, su calidad global y el uso disminuían si sus recomendaciones estaban insuficientemente basadas en un análisis riguroso.

Al ser preguntado acerca de los problemas sobre la calidad de los informes, un político en la Comisión Nacional de Planificación respondió: “se debe a la competencia malsana entre los evaluadores que ofrecen una cantidad muy baja para obtener la tarea, aunque su propuesta no sea técnicamente correcta”. Además, un encargado de la formulación de políticas en un ministerio competente respondió: “se debe a las bajas capacidades, tanto de la parte que facilita como de la que realiza las evaluaciones”.

El Gobierno de Nepal ha institucionalizado la práctica de evaluar los proyectos del sector público. Sin embargo, las evaluaciones no se han realizado de forma sistemática o con un propósito claramente definido (ya sea para aprender las lecciones, para asegurar la rendición de cuentas o ambos). A menos que las agencias que facilitan las evaluaciones no tengan ideas preconcebidas sobre el uso de la evaluación o las decisiones para las cuales la evaluación proporciona evidencias, los informes de evaluación no serán utilizados con eficacia. La falta de objetivos claros de evaluación hace que sea difícil formular preguntas de evaluación que generen evidencia en áreas de interés para los encargados de la formulación de políticas. La ausencia de políticas de evaluación claras y de planes periódicos de SyE se correspondió con inconsistencias en la realización y el uso de las evaluaciones. Cualesquiera que sean las evaluaciones realizadas, el uso de los informes no es alentador.

Los hallazgos de la revisión de los documentos de políticas y las entrevistas a informantes clave indican claramente que la posibilidad de uso de la evaluación depende del compromiso de los encargados de la formulación de políticas y la demanda para las necesidades inmediatas o a medio plazo, la oportunidad y la calidad de los informes. Los encargados de la formulación de políticas de las altas esferas no son siempre claros en lo que respecta a la rentabilidad que tiene la realización de evaluaciones de impacto. Un oficial de SyE de alto nivel en un ministerio competente dijo: “el tiempo y, a menudo, las preguntas sobre los beneficios de invertir recursos en las evaluaciones proceden de quienes formulan las políticas, argumentando que los problemas en la ejecución del proyecto y los resultados son visibles, de modo que no hay necesidad de asignar recursos a los estudios”. Vacilaciones como ésta en los niveles más altos afectan la demanda y la utilización de las evaluaciones en los sistemas públicos.

Además de los informes de evaluación, los encargados de la formulación de políticas tienen otras opciones en materia de referencia y retroalimentación. Por lo tanto, no es siempre correcto esperar una relación unívoca entre las recomendaciones de evaluación y las políticas. Del mismo modo, los usuarios de la evaluación son diversos, y van desde los encargados de formular políticas de planificación, presupuesto y las agencias competentes hasta los gestores de proyecto y los encargados de formular políticas subnacionales.

Se ha descubierto que la posibilidad de usar el informe de evaluación dependerá de cuán claramente estén dirigidas sus recomendaciones a las agencias de implementación y de los correspondientes planes de acción para ponerlas en marcha. La experiencia de Nepal demuestra que, para que las recomendaciones sean utilizadas eficazmente, el diseño de la evaluación debe identificar la gama de usuarios de los informes de evaluación.

Las preguntas sobre las posibilidades de uso dependen en gran medida de la calidad del informe, que, a su vez, se basa en la capacidad y el trabajo independiente de los evaluadores. Las preocupaciones sobre la calidad pueden venir de la teoría del cambio de la intervención, sus metodologías o sus análisis. En algunas evaluaciones, los evaluadores no encontraron la teoría del cambio de un proyecto o indicadores predefinidos. En tales casos, los evaluadores no conocían claramente la teoría del cambio del programa o proyecto (especialmente los impactos o resultados), y en su lugar se centraron sólo en los productos entregados.

PROBLEMAS Y LECCIONES APRENDIDAS

Los hallazgos muestran que hay varios problemas en el uso de las evaluaciones en Nepal. El principal es tomar las evaluaciones como motor de cambios programáticos o de políticas. Eso se debe a que se han planteado dudas respecto a continuar la financiación de proyectos de débil rendimiento, en términos de los resultados generados por los estudios de evaluación.

Nepal carece de una política de evaluación clara y coherente que impulse la selección sistemática, la realización y el uso de las evaluaciones; escasas capacidades para demandar, facilitar y llevar a cabo evaluaciones de impacto dan como resultado estudios de baja calidad y un uso limitado de las recomendaciones. Igualmente, han faltado informes adecuadamente documentados y difundidos en los idiomas locales. Además, dado que el sistema de gestión del desempeño del gobierno es débil, las lecciones aprendidas de las evaluaciones no se han utilizado con eficacia para garantizar la rendición de cuentas.

Sobre la base de ese estudio, se pueden extraer las siguientes lecciones:

- Institucionalizar la evaluación como una función esencial en las agencias públicas es crucial para aumentar el uso de las evaluaciones.
- La calidad de la evaluación requiere un marco de resultados sectoriales con puntos de referencia y teorías del cambio definidas.
- Para mejorar la calidad y el uso de la evaluación es importante una metodología mixta bien diseñada que utilice diferentes técnicas cuantitativas y cualitativas.
- Se necesita más promoción en los niveles de formulación de políticas para exigir y utilizar las evaluaciones.
- La difusión de los hallazgos y la preparación de respuestas de la gerencia son condiciones previas importantes para mejorar el uso de las evaluaciones.

Por último, las experiencias de Nepal demuestran que la posibilidad de usar la evaluación depende en gran medida de la calidad de las recomendaciones; las recomendaciones dependen de las capacidades y la independencia del evaluador. Por lo tanto, fortalecer las capacidades del personal del gobierno que facilita las evaluaciones y de los evaluadores que las realizan es muy importante para mejorar la calidad y el uso de la evaluación. Además, las comunidades de práctica y las redes de conocimiento del país, regionales e internacionales, son herramientas importantes para el aprendizaje transversal y la institucionalización del uso efectivo de las evaluaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Bamberger, Michael y Marco Segone (2011). "How to design and manage equity-focused evaluations". Nueva York: UNICEF.
- Cracknell, Basil E. (2000). *Evaluating development aid: Issues, problems and solutions*. Nueva Deli : Sage Publications.
- Gaarder, Marie M. y Bertha Briceno (2010). "Institutionalization of government evaluation: Balancing trade-offs". *International Initiative for Impact Evaluation* (3ie). Documento de trabajo 8.
- Gobierno de Nepal (1997). *Ninth Plan* (1997-2002). National Planning Commission. Katmandú.
- Gobierno de Nepal (2002). *Tenth Plan* (2002-2007). National Planning Commission. Katmandú.
- Gobierno de Nepal (2007). *Three Year Interim Plan* (2007-2010). National Planning Commission. Katmandú.
- Gobierno de Nepal (2010). *Three Year Plan* (2010-2013). National Planning Commission. Katmandú.
- Gobierno de Nepal (2013a). *Thirteenth Plan Approach Paper* (2013-2016). National Planning Commission. Katmandú.
- Gobierno de Nepal (2013b). *National Monitoring and Evaluation Guidelines*. National Planning Commission. Kathmandú.
- Lindquist, Evert A. (2001). "Discerning policy influence: Framework for a strategic evaluation of IDRC". Documento de Investigación, Universidad de Victoria.
- Patton, Michael Quinn (2011). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Nueva York: Guilford Press.
- Roetman, Eric (2011). "A can of worms? Implications of rigorous impact evaluations for development agencies". Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto, 3ie Documento de trabajo 11.
- Tiwari, B. N. (2010). "An assessment of monitoring and evaluation system of national planning commission". Borrador sin publicar.
- Weiss, Carol H. (1999). "The interface between evaluation and public policy". *Evaluation*, 5(4): 468-486. Disponible en evi.sagepub.com/content/5/4/468.abstract. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Weyrauch, V. and Langou, G. D. (2011). "Sound expectations: From impact evaluation to policy change". Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto, 3ie Documento de trabajo 12.

7. SRI LANKA

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DIRIGIDO POR EL PAÍS: INDEPENDENCIA, CREDIBILIDAD Y USO DE LAS EVALUACIONES; DESAFÍOS Y SOLUCIONES

VELAYUTHAN SIVAGNANASOTHY

Secretario, Ministerio de Industrias Tradicionales y Desarrollo de Pequeñas Empresas

VAIDEHI ANUSHYANTHAN

Director Adjunto, Departamento de Gestión de Proyectos y Seguimiento

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Sri Lanka ha dado una alta prioridad a asegurar la rentabilidad de la gestión pública. Como resultado, la Administración Pública está dando mucha importancia a conceptos tales como la gestión orientada a los resultados del desarrollo, la evaluación del desarrollo y la auditoría de la gestión.

La circular de agosto de 2012 emitida por la Secretaría de la Presidencia obliga a todos los ministerios competentes al establecimiento de un plan estratégico a medio plazo con indicadores clave de desempeño basados en resultados bien definidos, con líneas de referencia y metas a medio plazo. Además, para permitir a Su Excelencia el Presidente seguir y evaluar el avance de los ministerios, se han establecido seis indicadores clave de desempeño basados en resultados para cada ministerio a medio plazo. Los logros sobre indicadores de desempeño deben ser informados mediante un cuadro de mandos basado en los colores del semáforo. Aunque la gestión para el logro de los resultados de desarrollo ha sido institucionalizada en el sector público de Sri Lanka, todavía necesita ser ampliada y profundizada. Los sistemas nacionales de evaluación están siendo fortalecidos para respaldar estas expectativas.

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DIRIGIDO POR EL PAÍS

La Declaración de París, aprobada en 2005 y seguida en 2008 por el Programa de Acción de Accra, se centró en la eficacia de la ayuda. La Declaración de Busan de 2011 cambió el foco de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo. En consecuencia, se produjo un desplazamiento paralelo de la evaluación de la ayuda a la evaluación de la eficacia del desarrollo, lo que implica un sistema nacional de evaluación en el país.

En Sri Lanka, la política de desarrollo y los programas de evaluación son llevados a cabo por los ministerios competentes, el Departamento de Gestión de Proyectos y Seguimiento, el Departamento del Auditor General, y los asociados para el desarrollo. La mayoría de las evaluaciones realizadas a principios de la década de 1990 fueron impulsadas por los donantes, estuvieron en gran medida limitadas a proyectos financiados con ayudas y se centraron, por tanto, más en la rendición de cuentas que en el aprendizaje. A raíz de la Declaración de París, hubo un mayor énfasis en los esfuerzos de desarrollo del país, dirigidos y gestionados por el propio país, de manera que la apropiación y el liderazgo nacionales fueron reconocidos como los factores fundamentales para los resultados del desarrollo. En este contexto, los sistemas nacionales de evaluación dirigidos por el país fueron reconocidos, apoyados y fortalecidos.

INSTITUCIONALIZAR LA EVALUACIÓN EN EL GOBIERNO

A principios de la década de 1990, a petición del Gobierno de Sri Lanka, asociados para el desarrollo, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Asiático de Desarrollo, ayudaron al Gobierno a establecer un sistema de evaluación propio, dirigido por el país, ex post.

Actualmente, a nivel central, el Departamento de Gestión de Proyectos y Seguimiento del Ministerio de Finanzas y Planificación emprende evaluaciones continuas, ex post y de impacto de megaproyectos seleccionados. En la selección de proyectos para la evaluación, se tienen debidamente en cuenta criterios como la relevancia política y la utilidad, la problemática de la implementación, la intervención innovadora, que sean proyectos de naturaleza replicable y que puedan arrojar luz sobre iniciativas políticas nuevas o futuras. En particular, cuando se plantean nuevos programas, las autoridades nacionales de planificación y los ministerios competentes quieren conocer los resultados de programas similares anteriores, incluyendo los factores de éxito y fracaso. En tales circunstancias, se tienen en cuenta las demandas basadas en el aprendizaje que ayudan de manera significativa a mejorar la planificación y el diseño de nuevos programas y políticas públicas (véanse los artículos publicados en las actas de las conferencias sobre las capacidades nacionales de evaluación de 2009 y 2011, disponibles en nec2013.org).

ENCARGAR Y REALIZAR UNA EVALUACIÓN

Además de la agencia central, los ministerios competentes responsables de la ejecución general de los programas y las políticas públicas de desarrollo también emprenden evaluaciones selectivas. Las unidades de SyE de los ministerios competentes son responsables de encargar y realizar evaluaciones. Estas unidades son independientes de otras funciones de

gestión, operativas y relacionadas con la implementación del programa e informan directamente al Director de Contabilidad, que es el jefe del ministerio competente. Para las evaluaciones de rutina, se nombra un equipo independiente de expertos en evaluación con representación del Departamento de Gestión y Seguimiento de Proyectos, y especialistas independientes del sector, las instituciones académicas y de investigación. Igualmente, en el caso de evaluaciones de una naturaleza especial, con limitaciones de capacidad, el estudio se externaliza a una institución académica o de investigación independiente.

Con el fin de evitar un conflicto de intereses o presiones indebidas, existen pesos y contrapesos, tales como grupos de gestión, grupos de referencia y sistemas de evaluación por pares. Las evaluaciones por pares son llevadas a cabo por especialistas formados en evaluación, tanto dentro como fuera del gobierno. Es de esperar que la unidad de SyE gestione y lleve a cabo evaluaciones imparciales y libres de sesgos. Todas las evaluaciones requieren unos términos de referencia con un marco metodológico y con un borrador de preguntas evaluativas basado en los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE). El proyecto del marco de evaluación con las preguntas evaluativas y la matriz diseñada es validado en la sesión de alcance con todas las partes interesadas. Este proceso ayuda a mejorar la independencia y minimizar los conflictos de interés o las presiones indebidas.

PRESENTAR INFORMES A LA ADMINISTRACIÓN DE NIVEL SUPERIOR: RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

Los hallazgos de la evaluación son presentados en una reunión de alto nivel para la revisión del avance presidida por un ministro. Entre los invitados a la reunión están altos funcionarios de las agencias implementadoras del programa, representantes del Departamento de Gestión y Seguimiento de Proyectos, el Departamento de Planificación Nacional, el Departamento de Presupuesto Nacional, el Departamento de Recursos Externos, el Departamento del Auditor General y otras partes interesadas. Las actas de la reunión identifican las “respuestas de gestión” que necesitan ser implementadas como parte del seguimiento. Además, se espera que los hallazgos y las lecciones sean integrados en la formulación de nuevas políticas públicas, programas y proyectos.

Los hallazgos y las cuestiones clave planteados en los informes de evaluación se incorporan al informe del Auditor General como parte del informe anual, son presentados al Gabinete de Ministros, al Comité Parlamentario de la Empresa Pública y al Comité de Cuentas Públicas, y discutidos en el Parlamento. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones son reportadas a los brazos Ejecutivo y Legislativo del Estado.

LA INDEPENDENCIA Y LA IMPARCIALIDAD SON PILARES FUNDAMENTALES

Para cumplir con los criterios de independencia, una evaluación tiene que ser imparcial durante todo el proceso, desde que se solicita hasta su realización, difusión y retroalimentación. Hay sesgos posibles en la realización de las evaluaciones, como los sesgos espaciales (p. ej., desatender las periferias), sesgos de proyecto (p. ej., no tener en cuenta áreas ajenas al proyecto), sesgos relativos a las personas (p. ej., la evaluación abarca la población de élite

y no a la población vulnerable), sesgos diplomáticos (p. ej., incapacidad de ver las malas condiciones y continuar con el plan preparado de antemano), y sesgos profesionales (p. ej., reunirse sólo con las partes interesadas bien preparadas). Además, hay posibles sesgos en la realización de evaluaciones, como la percepción de que los expertos saben más que nadie y la incapacidad de reconocer los conocimientos técnicos autóctonos. Cuando las evaluaciones son realizadas por personas externas, éstas a veces no pueden entender el contexto local ni reconocer los problemas reales. Existe la necesidad de realizar evaluaciones descolonizadas con la participación de evaluadores locales que tengan conocimiento del contexto local. El sistema nacional de evaluación reconoce estos problemas y los aborda en una sesión sobre alcance.

CREDIBILIDAD

En Sri Lanka, las evaluaciones son emprendidas por los ministerios competentes, las agencias centrales y los asociados para el desarrollo, y llevadas a cabo por profesionales de evaluación independientes, instituciones de investigación y académicas en colaboración con funcionarios del gobierno que son independientes de la planificación, el diseño, la implementación, la gestión y el seguimiento de la política o el programa públicos evaluados. El equipo de evaluación debe incluir expertos en evaluación y especialistas del sector. Al seleccionar a los evaluadores, se tienen en cuenta las competencias, los conocimientos (p. ej., conocimiento analítico y metodológico, de escritura y comunicación, y de gestión), la experiencia, la ética (p. ej., el mantenimiento de la privacidad y confidencialidad de los participantes; la sensibilidad al género, las creencias, los usos y las costumbres) y la independencia.

El grado de independencia respecto a las funciones políticas, de gestión y operativas, y los conflictos de interés son examinados para garantizar la independencia. La capacidad de trabajar libremente sin interferencias, con integridad, honestidad, amplitud de miras y sensibilidad a la cultura, las costumbres, las creencias y los valores religiosos, el género y el origen étnico son considerados requisitos importantes para un evaluador. La credibilidad de las evaluaciones se ve reforzada con el establecimiento de un grupo de gestión, un grupo de referencia más amplio y una revisión independiente por pares. Es más, el equipo de evaluación debe ser autorizado y tener acceso a toda la información pertinente necesaria para llevar a cabo la evaluación. El evaluador es reconocido como un facilitador y negociador de diversas opciones y cuestiones, que se forma una opinión que no se basa en sus propias percepciones, sino en la evidencia tal y como la ven las partes interesadas. Del mismo modo, los hallazgos se derivan de un análisis lógico más que de las propias percepciones del evaluador.

CONSULTA A LAS PARTES INTERESADAS Y GARANTÍA DE CALIDAD

Las opiniones de los beneficiarios se obtienen durante la realización de la evaluación, incluyendo consultas con todas las partes interesadas; este proceso aumenta la credibilidad de los hallazgos de la evaluación. Para triangular y mejorar la validez de los datos y los hallazgos, se utilizan diferentes métodos de recolección de información, lo que ayuda a mejorar la credibilidad. Tales métodos incluyen grupos de discusión, entrevistas con la comunidad, entrevistas a informantes clave, revisión intensiva y análisis de la información y documentos secundarios existentes, encuestas y opinión de los beneficiarios, y observaciones sobre el terreno.

Además, las evaluaciones siguen los estándares de calidad para la evaluación del CAD/OCDE. Los estándares son seguidos tanto en la realización de las evaluaciones (proceso), como en la presentación de informes (producto). Se celebran reuniones de consulta con las partes interesadas para validar los hallazgos y el borrador de informe.

En los talleres de las partes interesadas, éstas tienen la oportunidad de hacer comentarios sobre los hallazgos y las conclusiones, lo que hace el proceso más transparente, equilibrado, imparcial y creíble. Las políticas y los programas públicos son calificados como “altamente exitoso”, “exitoso”, “parcialmente exitoso” e “infructuoso”, un enfoque que refuerza la credibilidad.

USO DE LA EVALUACIÓN

La utilidad de cualquier evaluación es un criterio primordial para juzgar su valor, independientemente de su mérito técnico, práctico y ético. Para tener impacto y asegurar cambios de comportamiento y de actuación, las evaluaciones deben ser difundidas y comunicadas de manera efectiva.

Las evaluaciones se hacen para rendir cuentas y aprender. Para tener un impacto en la toma de decisiones, la evaluación debe ser relevante para las necesidades e intereses de las partes interesadas y ser presentada de una manera clara y concisa.

Las evaluaciones realizadas por las agencias centrales y los ministerios competentes cubren diversas etapas de una política pública o un programa. Las evaluaciones ex ante se llevan a cabo en cuanto los programas y proyectos están listos para ver si éstos son financierables y viables. Las evaluaciones continuas se realizan durante la ejecución para realizar correcciones sobre la marcha. Las evaluaciones ex post y de impacto se llevan a cabo para evaluar los resultados, los impactos y para el aprendizaje.

EVALUACIONES PERTINENTES PARA LAS POLÍTICAS IMPULSADAS POR LA DEMANDA

Es importante identificar las necesidades informativas de quienes formulan las políticas, e implicarles en las primeras etapas de la evaluación de manera que sus necesidades sean atendidas y que la evaluación esté más impulsada por la demanda y responda a las necesidades de quienes elaboran las políticas.

En el sistema de evaluación dirigido por el país de Sri Lanka, la selección de políticas y programas públicos a evaluar se realiza en gran medida mediante un proceso basado en la demanda. Como tal, es probable que los hallazgos de dichas evaluaciones sean utilizados con más eficacia que las evaluaciones impulsadas por la oferta.

UN INFORME LEGIBLE Y OPORTUNO CON RECOMENDACIONES FACTIBLES

Para mejorar el uso de los hallazgos de la evaluación, los informes de evaluación deben ser claros, concisos, legibles y no técnicos. Al igual que los informes académicos, los informes de evaluación no deben ser voluminosos. Los hallazgos deben estar diferenciados en función de las diferentes audiencias y usuarios. Los hallazgos deben ser utilizados y estar disponibles en un lapso de tiempo apropiado para la toma de decisiones.

La evaluación debe buscar respuestas a todas las preguntas de la evaluación. Los resultados deben desprenderse claramente de las preguntas de evaluación e incorporar un análisis de datos con líneas claras de evidencia. Los hallazgos deben estar basados en el análisis lógico. Las recomendaciones y lecciones aprendidas deben ser relevantes y estar orientadas a los usuarios previstos. Las recomendaciones de la evaluación deben ser factibles a fin de garantizar un uso efectivo.

DIFUSIÓN SISTEMÁTICA

En Sri Lanka, los informes de evaluación contienen un resumen ejecutivo para dar una visión global sinóptica de los hallazgos y recomendaciones a quienes formulan las políticas. Es importante vincular los hallazgos de la evaluación a las actividades futuras para los planificadores, los encargados de elaborar las políticas y las agencias que implementan el programa.

Para ser eficaz, una evaluación debe responder a las necesidades de diferentes usuarios (es decir, estar motivada por la demanda y orientada al cliente); estar adaptada a diferentes audiencias y usuarios; ser oportuna, accesible y fácil de usar; evitar la sobrecarga de información, y promover el seguimiento.

MECANISMO PARA PROMOVER LA RETROALIMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Para garantizar una retroalimentación efectiva, son importantes los mecanismos de difusión e intercambio de opinión institucional. Los mecanismos de difusión deberían identificar los medios con los que se prepara la información de evaluación y se dirige a grupos de clientes (p. ej., síntesis y resúmenes, seminarios de retroalimentación, informes de evaluación, sistema de información de la evaluación).

Los mecanismos institucionales son importantes para vincular las unidades de evaluación con otras agencias (p. ej., agencias de planificación, de elaboración de presupuestos y de formulación de políticas). Las evaluaciones deberían vincularse a los conceptos de proyectos y a la presentación de proyectos de la agencia de planificación.

RESPUESTA DE LA GERENCIA

A fin de garantizar la implementación de las recomendaciones de la evaluación, es necesario identificar las respuestas de gestión por medio de las cuales la administración se compromete a poner en práctica dichas recomendaciones dentro de un plazo de tiempo y a través de un coordinador responsable.

Los informes de evaluación deben llegar al grupo destinatario principal o los actores clave, tales como los planificadores, los encargados de formular políticas y los donantes de los que se espera que pasen a la acción a partir de los hallazgos. Del mismo modo, los hallazgos de la evaluación deben llegar a un grupo destinatario secundario, que incluye las agencias de control, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que pueden influir en los actores clave para que reaccionen a la evaluación.

Pueden surgir dificultades al extraer conclusiones de naturaleza general a partir de evaluaciones de proyectos únicos. Los proyectos se agrupan por sectores con el fin de

analizar los hallazgos comunes de la evaluación si éstos se repiten en varios lugares y para poder sacar conclusiones generales. Tales conclusiones generales y hallazgos de grupo y sectoriales son más eficaces para la formulación de políticas públicas.

PRESENTACIÓN OPORTUNA DE LOS HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN PARA SATISFACER LA DEMANDA

La evaluación agrega valor sólo si se utilizan sus hallazgos. Los evaluadores deben orientar a quienes toman las decisiones, los encargados de formular políticas y los gestores para que hagan lo correcto. Es importante determinar qué información necesitan los encargados de formular políticas y los usuarios, para luego formular los términos de referencia, las preguntas evaluadoras y una matriz que satisfaga estas necesidades.

Los encargados de formular políticas requieren información en el momento adecuado para satisfacer su ciclo de planificación y elaboración de presupuestos. La sincronización de los hallazgos de la evaluación con el ciclo de planificación, elaboración de presupuestos y formulación de políticas es esencial para el uso efectivo de las evaluaciones. Por lo tanto, los evaluadores deben ser conscientes del tiempo y aplicar metodologías apropiadas para asegurar la disponibilidad oportuna de información de la evaluación. Es importante, sin embargo, encontrar el equilibrio adecuado entre tiempo y rigor.

PROBLEMAS, DESAFÍOS Y SOLUCIONES

Vínculos institucionales débiles entre la evaluación y la planificación hacen difícil la retroalimentación

Las instituciones de evaluación y planificación parecen funcionar de manera aislada y no tienen formalizados dispositivos de retroalimentación eficaces para integrar las lecciones en la planificación y el diseño de nuevas políticas y programas públicos. Se debería establecer un mecanismo de retroalimentación institucional eficaz para fortalecer los vínculos institucionales.

Falta de demanda de evaluación

Es necesario crear una demanda local de evaluación. Quienes formulan las políticas, los planificadores y las otras partes interesadas (p. ej., los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil) deben ser sensibilizados al respecto.

Limitaciones de la evaluación por parte de la oferta

Las limitaciones de la evaluación por parte de la oferta incluyen falta de habilidades, cuestiones metodológicas, sistemas de datos, manuales y directrices, y capacidades nacionales de evaluación. Es importante prestar apoyo técnico para fortalecer las capacidades nacionales de evaluación y garantizar que las evaluaciones son independientes, creíbles e imparciales.

Información inadecuada de la evaluación

La ausencia de información sobre evaluación a nivel de país en el sitio web ha sido un reto. Los países tienen que desarrollar sistemas de información de evaluación en internet sobre

una base sectorial amplia para identificar los hallazgos, las cuestiones clave y las recomendaciones. Las síntesis de evaluación a nivel de sector deberían estar disponibles para una retroalimentación eficaz de las políticas.

Evaluaciones conjuntas para reemplazar las evaluaciones impulsadas por los donantes

Las evaluaciones impulsadas por los donantes socavan el desarrollo de sistemas de evaluación nacional dirigidos por el país y asumidos como propios. Es importante que los donantes emprendan evaluaciones conjuntas y colaborativas, que ayuden a crear capacidades nacionales, fortalezcan los sistemas de evaluación dirigidos por el país y mejoren el uso de la evaluación en la toma de decisiones.

La institucionalización de las evaluaciones a nivel nacional y subnacional

Las evaluaciones no están plenamente institucionalizadas a nivel nacional ni subnacional. Se deben movilizar más fondos y esfuerzos para el seguimiento. Se debe aumentar la conciencia y la sensibilización respecto a la importancia de la evaluación. También es necesario adoptar disposiciones presupuestarias especiales para las evaluaciones. Los mecanismos institucionales necesitan fortalecimiento y se debe informar a quienes toman las decisiones al más alto nivel.

Las evaluaciones de proyectos deben ampliarse a las evaluaciones de políticas, sectoriales y temáticas

Las evaluaciones de proyectos pueden no tener demanda en niveles muy altos de la formulación de políticas. Por lo tanto, es importante llevar a cabo síntesis de sector, evaluaciones de políticas y evaluaciones temáticas para permitir un uso más amplio de la evaluación a nivel político.

CONCLUSIONES

Tras reconocer estos problemas, Sri Lanka ha tomado medidas para abordarlos con la asistencia técnica del PNUD, el Banco Asiático de Desarrollo y otros asociados para el desarrollo. El PNUD ha apoyado la institucionalización de la gestión para la obtención de resultados y la evaluación del desarrollo en el gobierno. La independencia, la credibilidad, la imparcialidad y el uso efectivo de la evaluación son fundamentales para institucionalizar de manera exitosa la evaluación en el gobierno. Sólo esas evaluaciones serán demandadas por los usuarios y podrán contribuir a la eficacia del desarrollo.

Una exitosa institucionalización de la evaluación requiere que sus hallazgos y recomendaciones estén estrechamente vinculados a los procesos de planificación, de elaboración de presupuestos y de formulación de políticas. Es necesario crear una demanda de evaluación por parte de los encargados de formular políticas y otras partes interesadas.

La evaluación por parte de la oferta tiene que ser reforzada a través de un entorno de apoyo favorable, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de la capacidad individual. Las respuestas de gestión son la clave para la implementación exitosa de las recomendaciones de la evaluación y para el logro de una retroalimentación efectiva.

8. SUR DE ASIA

¿POR QUÉ IMPORTAN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE EVALUACIÓN EN EL SUR DE ASIA?

KABIR HASHIM

Miembro del Parlamento

A SELA KALUGAMPITIYA

Foro de Parlamentarios de Evaluación
del Desarrollo en el Sur de Asia

INTRODUCCIÓN

El desarrollo y fortalecimiento de la política de evaluación en el Sur de Asia es importante por muchas razones. El Sur de Asia tiene un elevado nivel de pobreza. Además, la mayoría de los países del Sur de Asia dependen de la financiación de donantes y de préstamos extranjeros para los proyectos de desarrollo. Muchos proyectos de desarrollo del sector público no alcanzan las metas y objetivos de los países donde son implementados. El seguimiento de los proyectos del sector público es deficiente, y la intervención política para asegurar la implementación del SyE es limitada; los profesionales de la evaluación a menudo culpan a los legisladores por no tomar medidas. En este contexto, un grupo de parlamentarios comprometidos organizó diversas acciones para establecer políticas nacionales de evaluación en sus respectivos países y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas respecto a los proyectos de desarrollo del sector público.

La práctica de la evaluación aún no se ha institucionalizado plenamente en el Sur de Asia. Si se compara con otras regiones, hay algunos países que están en un nivel igual o superior y otros países en niveles más bajos en términos de prácticas de evaluación a escala nacional. India y Sri Lanka son buenos ejemplos de países donde se está institucionalizando una cultura de evaluación más fuerte. India está implementando actualmente el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, que cubre 80 departamentos y 800 centros de responsabilidad (además, 15 estados han adoptado el sistema, trascendiendo las divisiones políticas). En Sri Lanka, hay una fuerte cultura de evaluación, con la participación

en la evaluación de la sociedad civil a través de la Asociación de Evaluación de Sri Lanka. En el ámbito del sector público, el Ministerio de Planificación de Sri Lanka tiene un centro nacional de operaciones que vincula a la mayoría de los ministerios para el seguimiento de los proyectos de desarrollo del sector público. Además, Sri Lanka fue el primer país de la región que definió una política nacional de evaluación. Sin embargo, debido a la falta de un entorno político favorable, la política nacional de evaluación aún no ha sido legislada.

La subregión del Sur de Asia cuenta con una creciente cultura de evaluación y un fuerte compromiso de la sociedad civil. La Comunidad de Evaluadores es la principal red de evaluación regional.

Hay redes de evaluación a nivel nacional en muchos países del Sur de Asia. La Asociación de Evaluación de Sri Lanka es la más antigua como red nacional en la región. La asociación trabaja en estrecha colaboración con el Gobierno de Sri Lanka para fortalecer la política de evaluación en el país y lleva a cabo talleres de capacitación profesional y conferencias internacionales. La Asociación de Evaluación de Sri Lanka fue el primer organismo nacional de evaluación que abogó por una política nacional de evaluación, lo cual condujo a un proyecto de política a nivel ministerial. La Red de Evaluación de Pakistán también tiene muchos años de experiencia trabajando con los profesionales de la evaluación y quienes formulan las políticas. La Red está trabajando con los parlamentarios para el desarrollo de políticas nacionales. Otras redes de evaluación a nivel nacional son los Centros de Excelencia en Afganistán, Bangladesh y Nepal, y la Sociedad de Evaluación del Desarrollo de la India.

Enseñar Evaluación en el Sur de Asia es otra iniciativa para reforzar el desarrollo profesional en Asia Meridional. El Cónclave de Evaluación se está convirtiendo en un evento regular que reúne profesionales de la evaluación de todo el mundo para compartir experiencias. El Foro de Parlamentarios sobre Evaluación del Desarrollo complementa este proceso, aportando valor a los esfuerzos de desarrollo de la política de evaluación del Sur de Asia.

El Foro de Parlamentarios se centra en la consecución de logros en línea con los objetivos de EvalYear para 2015. EvalYear será una oportunidad única para centrarse en los diversos enfoques de la evaluación. El Foro actuará como un catalizador de conversaciones y reflexiones importantes a nivel internacional, regional, nacional y subnacional sobre el papel del SyE en la buena gobernanza para un desarrollo humano equitativo y sostenible. La evaluación puede permitir que los dirigentes y la sociedad civil desarrollen y apoyen mejores políticas, las implementen de manera más eficaz, salvaguarden la vida de las personas y promuevan el bienestar de todos. La evaluación puede permitir que los líderes consideren factores sociales, políticos, técnicos y financieros, y ayudarles a informar a sus electores sobre el impacto de sus decisiones y obtener comentarios de todos los grupos. Sin embargo, para que la evaluación desempeñe esos papeles, se requerirán más dedicación, un cambio de sistemas, la creación de capacidades y recursos.

La intención del EvalYear es posicionar la evaluación en la arena política aumentando la conciencia sobre la importancia de incorporar sistemas de SyE en la preparación e implementación de los próximos Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como de cualquier otro objetivo local crítico contextualizado a nivel internacional y nacional. EvalYear consiste en asumir la responsabilidad mutua de las políticas y la acción social a través de una mayor comprensión, transparencia y diálogo constructivo.

CONTENIDOS PRINCIPALES

Ninguno de los países del Sur de Asia tiene una política nacional de evaluación en marcha, aunque todos los países cuentan con un mecanismo de SyE bastante satisfactorio en sus sectores públicos. Esta cuestión se ha debatido en numerosas conferencias regionales de evaluación, pero aún no ha sido posible reunir a quienes elaboran las políticas y a los profesionales de la evaluación en un mismo escenario. Para hacer frente a este desafío y crear un entorno para el establecimiento de políticas nacionales de evaluación en los países del Sur de Asia, un grupo de parlamentarios inició el Foro de Parlamentarios sobre la Evaluación del Desarrollo, un grupo comprometido con las evaluaciones del desarrollo en los países de la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional. Entre los objetivos del Foro están fomentar un entorno propicio para procesos de evaluación del desarrollo transparentes, sistemáticos, con apropiación nacional y estandarizados, que garanticen la eficacia de la ayuda, el logro de resultados y el desarrollo sostenible en línea con las políticas nacionales de evaluación a nivel de país.

Los objetivos del Foro son:

- El establecimiento de políticas de evaluación nacionales eficaces y respaldadas por los respectivos gobiernos de Asia del Sur.
- La creación de un espacio para el diálogo entre los legisladores y la comunidad de evaluación.
- La mejora de la capacidad de los parlamentarios que están comprometidos con la evaluación del desarrollo en el país.
- El establecimiento de mecanismos a nivel nacional en consonancia con las políticas nacionales de evaluación, que aseguren un desarrollo orientado a la obtención de resultados y sostenible.

El Foro ha llevado a cabo un panel sobre la creación de un entorno favorable a la evaluación del desarrollo en Katmandú, Nepal; ha planificado una representación en Colombo (Sri Lanka) de todos los parlamentarios de los países del Sur de Asia, coincidiendo con la conferencia internacional de la Asociación de Evaluación de Sri Lanka, y organizará un panel sobre el tema “Por qué importan las políticas de evaluación nacional en el Sur de Asia”.

El Foro ha realizado varias estrategias para lograr los resultados previstos. Un ejercicio de mapeo ayudará a comprender la actual situación global, con información específica sobre el Sur de Asia. Sobre la base de los hallazgos del mapeo, se podrán identificar las fortalezas en países con políticas nacionales de evaluación y las lagunas en otros países. Los hallazgos del mapeo serán presentados a los delegados de la consulta cuando empiecen el modelo de política y los planes nacionales. La consulta permitirá a quienes elaboran las políticas, a los profesionales de la evaluación y a los activistas reunirse y desarrollar un producto para promover el establecimiento de políticas nacionales de evaluación. Después de la consulta, los equipos nacionales llevarán adelante el proceso de desarrollo de la política con el apoyo técnico de expertos. El Foro trabajará en estrecha colaboración con los gobiernos y las redes de evaluación para inaugurar EvalYear a nivel nacional.

El ejercicio de mapeo realizará un mapa del estatus de las políticas nacionales de evaluación, los mecanismos y las directrices a nivel estatal en una escala global, e identificará las historias de éxito en países seleccionados. El ejercicio de mapeo se centrará en los mecanismos de evaluación detallados en los países del Sur de Asia, que serán presentados en una consulta regional de tres días. El ejercicio de mapeo se basará en un examen de documentos, la búsqueda por Internet, los medios electrónicos y de comunicación. A partir de los hallazgos, el estudio se ampliará a un ejercicio integral de largo plazo.

Logros esperados: Un informe de mapeo destacando el estatus de las políticas nacionales de evaluación, los mecanismos y las directrices a nivel de país, con especial énfasis en los países del Sur de Asia. El informe incluirá una tabla o gráfico mostrando el estatus de cada país.

Una consulta regional en Asia del Sur con los parlamentarios desarrollará un modelo de política de evaluación nacional y planes a nivel nacional para establecer una política.

La participación incluirá parlamentarios, representantes de la red nacional de evaluación en cada país, un representante de cada red de evaluación regional, representantes de las Naciones Unidas y otros donantes, partes interesadas, EvalPartners y representantes del Foro de Parlamentarios y expertos de otras regiones.

Logros esperados: Un borrador del modelo de política nacional de evaluación y el desarrollo de planes de trabajo individuales para cada país para presionar en favor de la política.

Un pequeño equipo de expertos prestará apoyo técnico a los equipos de los países para adaptar el modelo político a su contexto nacional y presionar por una legislación.

Los equipos del país incluyen a miembros del Foro Parlamentario, otras personas que elaboran políticas interesadas en el tema, representantes de la red nacional de evaluación, funcionarios gubernamentales interesados y representantes de los donantes.

Los países participantes son Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. No hay ningún costo para Sri Lanka, porque dos expertos soportan el costo (si hay alguno).

Logros esperados: Los equipos nacionales reciben el apoyo técnico necesario para sacar adelante la política nacional de evaluación.

Se dará apoyo en materia de promoción a los equipos nacionales para presionar en favor de la legislación del proyecto de política nacional de evaluación. Es necesario identificar quién puede hacer qué para promover el cabildeo a favor de las políticas nacionales de evaluación a nivel de país.

Abogar por la creación de una oficina nacional de evaluación auspiciada por el Parlamento, o la oficina del presidente o del primer ministro.

Logros esperados: El establecimiento de una oficina nacional de evaluación en al menos un país en un período de cinco años.

Inauguración a nivel nacional de EvalYear 2015: Trabajar con los gobiernos y las redes de evaluación para identificar actividades y logros concretos para EvalYear (p.ej., declarar una Semana de la Evaluación para obtener la atención del público y hacer hincapié en su importancia; decidir el establecimiento de una oficina nacional de evaluación auspiciada por el Parlamento, el presidente o el primer ministro; desarrollar pautas de evaluación en línea con la política nacional de evaluación; organizar diálogos públicos sobre la política nacional de evaluación).

Logros esperados: EvalYear se utiliza como una oportunidad para llamar la atención del público y hacer hincapié en la importancia de la evaluación y la política de evaluación.

CONCLUSIONES

Hay una necesidad en la región de políticas nacionales de evaluación que promuevan el uso de la evaluación en las intervenciones de desarrollo en los sectores público y privado.

Alentar a los “campeones” de la política regional para que trabajen con otras partes interesadas a fin de impulsar el diálogo sobre el desarrollo de políticas.

La participación de los parlamentarios en los procesos de desarrollo de políticas en el ámbito nacional es un elemento necesario e importante que debe ser apoyado por la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

Eval Partners (2013). “EvalYear innovation challenge announcement”. Disponible en www.mymande.org/evalpartners/innovation_challenge. Consultado por última vez el 5 de febrero de 2014.

9. ARGENTINA

PANORAMA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

NORBERTO PEROTTI

Subsecretario, Secretaría de Evaluación Presupuestaria,
Jefatura del Gabinete de Ministros de la Presidencia

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, Argentina ha desarrollado una serie de acciones para consolidar las evaluaciones de políticas como un componente clave del ciclo de gestión.

A principios de 2013, en un contexto de esfuerzos de institucionalización por parte de organismos dedicados a la evaluación en el sector público, la Jefatura del Gabinete de Ministros estableció el Programa de Evaluación de Políticas Públicas con el objeto de concientizar y sensibilizar a la administración central en las prácticas de evaluación. El programa reunió las experiencias de éxito de sistemas de SyE dentro del Estado argentino. Con ese fin, el programa articula, de manera conjunta, el trabajo de tres Subsecretarías de la Jefatura del Gabinete de Ministros.

CONTEXTO Y ACCIONES DESARROLLADAS

Las prácticas de evaluación han formado parte de la agenda de los gobiernos de la región durante varios años. En virtud de las nuevas necesidades de gestión institucional, se ha posicionado la evaluación como una parte integrante del ciclo de gestión de políticas. En Argentina, la política gubernamental incorpora estas técnicas de administración para evaluar y orientar las acciones hacia los resultados esperados. El objetivo es profundizar las políticas de inclusión social y ampliación de los derechos ciudadanos.

La necesidad de sistematizar e incorporar la evaluación de políticas públicas en los procesos de gestión requiere recursos humanos especializados, una firme voluntad política y una cultura que promueva la evaluación como una práctica institucionalizada

en la Administración Pública argentina. Los procesos de institucionalización parten de la necesidad de incorporar la evaluación en la agenda del Gobierno y en el diseño de las políticas públicas como un factor clave para generar bienes y servicios de calidad. Por lo tanto, el objetivo de emprender un proceso de institucionalización surge de las necesidades de los organismos públicos. La gestión requiere herramientas que permitan medir el desarrollo efectivo de políticas pasadas, actuales y futuras, y que se puedan utilizar para mejorar la calidad de la toma de decisiones y de los productos.

Tres componentes principales conforman los sistemas de SyE en Argentina: un sistema relacionado con el presupuesto (que lleva a cabo el seguimiento físico y financiero de los programas presupuestarios), un sistema vinculado a los programas sociales (que reúne información sobre las prestaciones, los beneficiarios y el presupuesto ejecutado de los programas) y un sistema de SyE de los programas gubernamentales (que supervisa la gestión de programas mediante el seguimiento de metas).

El sistema de seguimiento con mayor estructura normativa y más amplia cobertura es el que está enmarcado en la preparación, ejecución y control del presupuesto nacional. El Ministerio de Economía, a través de su Dirección de Evaluación Presupuestaria, realiza el seguimiento de las metas concretas de 380 programas del Presupuesto Nacional. Cada programa informa trimestralmente de sus indicadores, construidos conjuntamente entre los responsables del Programa y la Dirección. Actualmente, el Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (PROFIP), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, busca generar indicadores de resultado en 100 programas presupuestados en los próximos tres años. Los indicadores ayudarán a evaluar la gestión basada en resultados y complementar el seguimiento de las metas físicas.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que depende de la Presidencia de la Nación, coordina las actividades de los programas sociales con varios ministerios relacionados. La Dirección Nacional de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales es la unidad encargada de diseñar e implementar sistemas de información que permiten diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; recopilar información sobre los programas sociales existentes; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas; y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado. Dichos sistemas son implementados a nivel nacional, provincial, municipal y local para la toma de decisiones.

El Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG) es una herramienta de gestión que se inscribe en la estructura de la Jefatura del Gabinete de Ministros de Argentina y permite sistematizar la información que los procesos de SyE reúnen sobre las políticas gubernamentales y los programas prioritarios en las diferentes jurisdicciones. Esta herramienta apoya la consolidación de la gestión basada en los resultados en Argentina, ya que permite integrar y sintetizar la información sobre los logros previstos en el plan estratégico.

La Jefatura del Gabinete de Ministros creó el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, gestado mediante la vinculación de tres subsecretarías del Ministerio, basándose en su papel de coordinación y en su misión de comprender el proceso de SyE de las políticas públicas,

la articulación de los sistemas de evaluación del sector y el seguimiento de los programas gubernamentales. Mediante el desarrollo de procesos de evaluación, el programa promueve la mejora de la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión pública.

Los propósitos de este programa para los próximos tres años son:

- Promover la sensibilización, la consolidación en la agenda y la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional.
- Desarrollar capacidades en materia de evaluación en la Administración Pública Nacional.
- Establecer una evaluación efectiva de las políticas nacionales.
- Generar conocimientos mediante la investigación aplicada en evaluación de políticas públicas.

El programa ha realizado talleres de capacitación para funcionarios técnicos de la Administración Pública Nacional. Se están diseñando las primeras evaluaciones de distintos programas de la Jefatura del Gabinete y de otros ministerios, y se propone llevar a cabo una evaluación de resultados sobre el plan estratégico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Una actividad adicional, relacionada con el objetivo de sensibilización y posicionamiento en la agenda, es el Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas. Además, el programa se ha convertido en el componente de evaluación del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), cuya unidad ejecutora se encuentra en la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional.

DESAFÍOS

La creación de este programa constituye un avance cualitativo en la institucionalización del SyE en Argentina. El programa no está diseñado para reemplazar las herramientas y los sistemas existentes, sino que más bien recupera las experiencias exitosas y busca generar las condiciones para potenciarlas.

Actualmente, los tres sistemas operan de manera independiente en función de sus objetivos, funciones y recursos. La estrategia del Programa de Evaluación de Políticas Públicas es nutrirse de sus experiencias y posicionar la evaluación en la agenda pública, para que la Administración Pública Nacional utilice las herramientas existentes. Por tanto, el desafío es preparar un terreno fértil para las acciones de los actores en el ámbito de la evaluación.

El principal desafío del programa es convertirse en un actor legítimo en un contexto de experiencias muy desarrolladas, pero poco compartidas. El Programa de Evaluación de Políticas Públicas se presenta como un espacio de coordinación de los sistemas y las partes dentro de cada uno de los organismos de la administración que tiene responsabilidad final de evaluación. Por ello, los objetivos del programa no se limitan a generar evaluaciones de programas y políticas, sino que incluyen la sensibilización, la institucionalización y el desarrollo de las capacidades instaladas con el fin de mejorar los procesos de evaluación en

Argentina. Para ello, el programa cuenta con el apoyo político del Jefe del Gabinete, principal responsable de articular los esfuerzos del Poder Ejecutivo nacional.

CONCLUSIONES

Durante los últimos años, Argentina ha venido introduciendo técnicas y procedimientos para modernizar los esfuerzos de gestión de políticas, creando los instrumentos necesarios para monitorear y evaluar las principales decisiones de política pública. En 2013, la voluntad política del Jefe del Gabinete ha promovido y puesto énfasis en la evaluación, a partir de la creación del Programa de Evaluación de las Políticas Públicas, para complementar los sistemas existentes, institucionalizar la temática y crear una cultura de evaluación dentro del Estado nacional.

En este sentido, el programa adopta un enfoque progresivo, con una adecuada y consistente tarea de planificación y construcción de capacidades. En Argentina, la experiencia en la implementación del SyE ha demostrado que, sin el apoyo y la sensibilización necesaria en los niveles intermedios de gestión, es extremadamente difícil instaurar prácticas que transciendan una gestión de gobierno o evitar su eliminación debido a los cambios estructurales de la Administración Pública. Así, el programa se convierte en un actor clave en el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas de la Administración Central.

BIBLIOGRAFÍA

- Gobierno de Argentina (2013). "Resolución 416/2013, de 7 de Junio, de Jefatura de Gabinete de Ministros". *Boletín Oficial*. Año CXXI, No. 32.658, p. 30.
- Nirenberg, Olga, Josette Brawerman, y Violeta Ruiz (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós.
- Oficina Nacional de Innovación de Gestión (2007). *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados: Una visión sistémica*, Buenos Aires. Disponible en: www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estragico/docs/libro/Gestion_por_resultados_version_completa.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Ortegon, Edgar, y Adriana Prieto (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Vol. 42. Publicaciones de las Naciones Unidas. Disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.

10. BRASIL

UN MODELO PARA EVALUAR LA MADUREZ DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA

SELMA MARIA HAYAKAWA CUNHA SERPA, Auditora Federal
GLÓRIA MARIA MEROLA DA COSTA BASTOS, Auditora Federal

Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU)

INTRODUCCIÓN: TRIBUNAL DE CUENTAS DE BRASIL

El Tribunal de Cuentas de la Unión, en Brasil, es una organización especializada autónoma que apoya el control externo llevado a cabo por el brazo legislativo. Su objetivo es garantizar una utilización adecuada y eficaz de los fondos públicos mediante un conjunto de herramientas, como la auditoría y el dictamen sobre la rendición anual de cuentas de los responsables de la gestión de activos del Gobierno.

El Tribunal de Cuentas de Brasil ha desarrollado estrategias que evalúan herramientas de la gestión pública, como los sistemas de evaluación, los sistemas de control interno, la tecnología de la información, los sistemas de gobernanza y las herramientas de valoración de riesgos. Estas evaluaciones asegurarán la eficaz gobernanza y gestión de las políticas y programas públicos, y contribuirán al mejoramiento de la administración pública.

OBJETIVO

El informe presenta un modelo que ha sido desarrollado por el Tribunal de Cuentas de Brasil para determinar la madurez de los sistemas de evaluación en la Administración Pública brasileña. Los sistemas de evaluación han sido difundidos como herramientas clave para apoyar los procesos de toma de decisiones y el aprendizaje institucional, para promover la transparencia en los programas y para evaluar el desempeño de las políticas y los resultados. Esta información es esencial para aumentar la confianza de todas las partes

interesadas en el proceso político, y contribuye a promover la coordinación, la rendición de cuentas y una gobernanza más eficaz. La identificación y la descripción de los sistemas de evaluación de la Administración Pública permiten al Tribunal de Cuentas de Brasil reconocer las lagunas y la necesidad de mejora en los sistemas, y hacer recomendaciones para remediar cualquier deficiencia.

El modelo se basa en la literatura sobre los sistemas de evaluación y sobre la creación de capacidades de evaluación, con especial atención a la obra de Leeuw y Furubo (2008) sobre las capacidades institucionales para realizar y utilizar la evaluación.

El Tribunal de Cuentas de Brasil ha realizado dos estudios preliminares para verificar la idoneidad del modelo para alcanzar sus objetivos y metas. Los resultados han demostrado que el modelo es un instrumento fuerte que determina la madurez de los sistemas de evaluación de los Ministerios. En consecuencia, el Tribunal aprobó la ampliación del modelo de encuesta a todos los ministerios brasileños.

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

La estructura de los sistemas de evaluación está relacionada con la institucionalización de la evaluación como instrumento de apoyo a las funciones de planificación, control y rendición de cuentas. Para Gray *et al.* (2002), la elaboración del presupuesto y la auditoría son las principales herramientas utilizadas para el ejercicio de esas funciones (además de la evaluación). La planificación, la coordinación y la gestión de las acciones gubernamentales se realizan a través del apoyo a la elaboración del presupuesto. La evaluación de programas y políticas mejora las políticas públicas mediante la producción de información que contribuye al aprendizaje institucional y a la toma de decisiones para mejorar las políticas públicas. La auditoría garantiza el control financiero y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

Según Grau y Bozzi (2008), la creciente utilización de sistemas de SyE en el sector público en América Latina confiere aún más transparencia y mejora la eficacia de las acciones del gobierno y, de esta manera, aumenta la capacidad de control social y la legitimidad del Estado, además de facilitar los esfuerzos de lucha contra la corrupción, el mejor uso de los recursos públicos y la creación de políticas y servicios que promueven el bienestar social, reduciendo por tanto la pobreza y la desigualdad.

Leeuw y Furubo (2008) aplicaron cuatro criterios necesarios para definir un conjunto de actividades de evaluación como un sistema. El primer criterio es una perspectiva epistemológica distintiva. El segundo criterio es que las actividades de evaluación deben ser llevadas a cabo por organizaciones e instituciones y no mayoritariamente por evaluadores independientes. El tercer criterio es la permanencia o el historial en las actividades involucradas, actividades que deberían formar parte de las iniciativas de una organización. El cuarto criterio se centra en el uso previsto de la evaluación, es decir, la información de las actividades de evaluación debería estar vinculada a los procesos de decisión e implementación.

Según Jannuzzi (2012), los sistemas de SyE son partes articuladas en un sistema más general de la gestión de políticas y programas que suministra información y conocimiento

personalizados de la evaluación formativa y recapitulativa. Estos sistemas generales exigen de los sistemas de SyE los datos necesarios para los procesos de toma de decisiones. El autor afirma que los sistemas de SyE no son independientes del sistema general ya que se desarrollan con el propósito de producir conocimiento –porque su principal razón de ser es producir conocimiento– para la mejora de la gestión, aunque un sistema de SyE también puede contribuir a la transparencia de las acciones del gobierno y la valoración de programas y políticas.

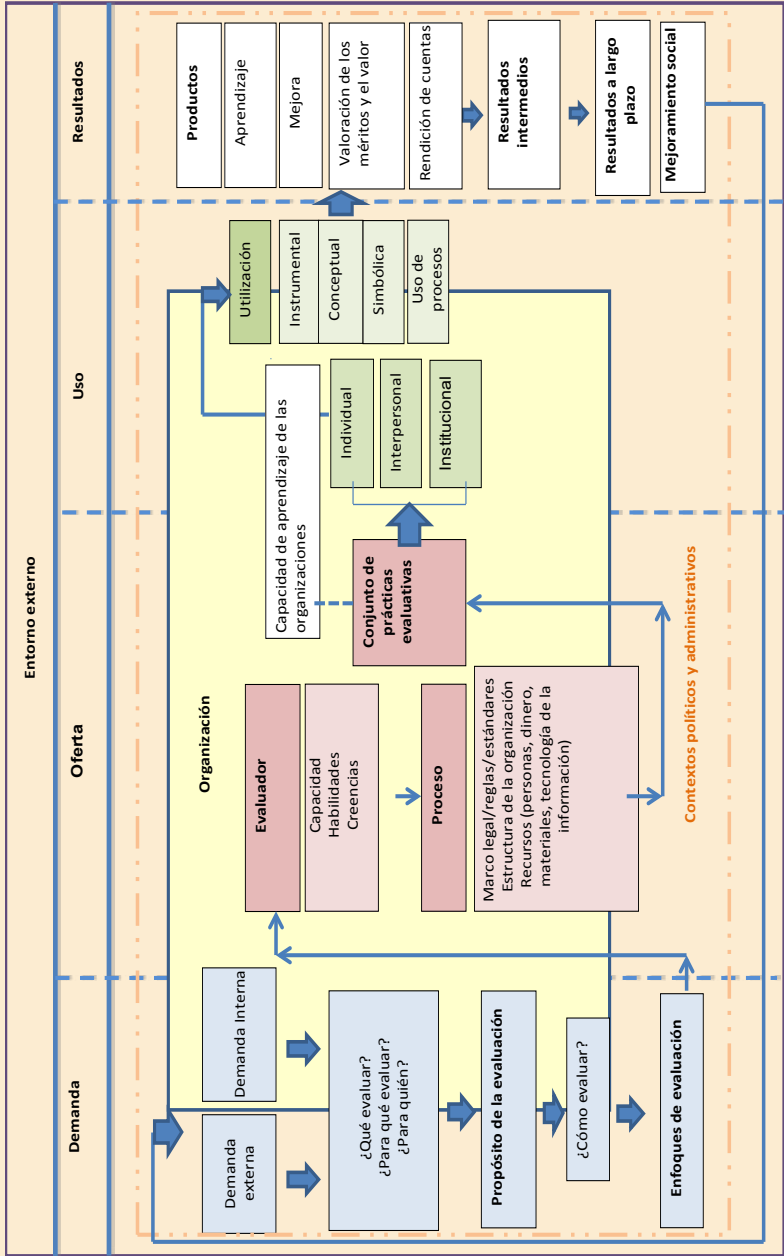
La institucionalización de los sistemas de evaluación puede caracterizarse por los mecanismos que definen un flujo regular y continuo de demanda de evaluación, que dirigen un conjunto de prácticas de evaluación formalizadas, estructuradas y coordinadas para producir conocimiento destinado a contribuir a los procesos de toma de decisiones y al aprendizaje institucional.

DIMENSIONES DEL ANÁLISIS DEL MODELO PROPUESTO

Basándose en esta revisión bibliográfica, el modelo propuesto para identificar y determinar la madurez de los sistemas de evaluación abarca las siguientes dimensiones de análisis (véase la figura 1):

- **Demanda:** los contextos externos e internos en los que se genera la demanda de evaluación. En este sentido, los constructos a evaluar tienen relación con el entorno externo e interno de la organización (político y administrativo) donde la demanda de evaluación es generada, estructurada y limitada por su propósito. Por lo tanto, estamos interesados en examinar la idoneidad de los procesos de planificación destinados a asegurar la consistencia del objeto que se ha de evaluar, para quién (usuarios previstos de evaluación) y con qué fin.
- **Oferta (producción de conocimiento-responsabilidad institucional):** la estructuración de los procesos y la organización de los medios para llevar a cabo actividades de evaluación (capacidad de evaluación). En este aspecto, los constructos a estudiar están relacionados con la definición y la difusión, dentro de las organizaciones, de las prácticas de evaluación que se utilizarán; el apoyo organizativo, en términos de experiencia educativa y formación de los profesionales responsables de realizar actividades de evaluación; la formalización de las prácticas evaluativas, según la definición de sus responsabilidades, procedimientos e instrumentos, y la asignación de los medios necesarios para llevar a cabo las actividades.
- **Capacidad de aprendizaje institucional:** atributos y condiciones de una organización para apoyar el aprendizaje, en lo relativo a la claridad y el apoyo a la misión y la visión de la organización, el liderazgo que apoya el aprendizaje, la cultura organizativa experimental, la capacidad de transferir conocimiento, y el trabajo en equipo y la cooperación.
- **Uso:** la investigación de los mecanismos que favorecen la utilización de los conocimientos producidos por las actividades de evaluación a fin de mejorar la gestión de programas y políticas.

FIGURA 1. UN MODELO PARA EVALUAR LA MADUREZ DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA



METODOLOGÍA

Dos estudios preliminares reunieron datos sobre las percepciones y opiniones de una muestra no aleatoria de gestores públicos responsables de la implementación de programas y políticas específicos. Se realizó una descripción y evaluación basada en los constructos del modelo mirando cómo están estructuradas las agencias para lograr el conocimiento de evaluación. Los estudios midieron las actividades y los recursos disponibles para apoyar estas actividades, el propósito de su uso y el éxito de las agencias en el desarrollo de una cultura de aprendizaje evaluativo.

Para una encuesta preliminar, se elaboró un cuestionario basado en los constructos de interés en el estudio. Este cuestionario incluyó cuatro partes: preguntas sobre la parte de la demanda, la parte de la oferta (producción de conocimiento evaluativo), la capacidad de aprendizaje de la organización y el uso de los conocimientos de la evaluación. En total fueron 24 preguntas.

Antes de la encuesta, se invitó a dos ministerios brasileños a participar en este estudio piloto. Debido a la naturaleza y el propósito del estudio, que era evaluar la idoneidad del modelo y la herramienta para medir la madurez de los sistemas de evaluación, no se dio a conocer qué ministerios participarían en la encuesta preliminar. Los ministerios identificaron a todos los encargados de la toma de decisiones en sus agencias, responsables de la implementación de programas y políticas (162 en el ministerio 1 y 147 en el ministerio 2). Se envió una encuesta electrónica a todos los gerentes y se recibieron 118 respuestas utilizables (73 del primer ministerio y 45 del segundo).

Se prepararon estadísticas descriptivas utilizando estadísticas SPSS 12.0. Para determinar el perfil de madurez de los sistemas de evaluación de los dos ministerios se adoptó la media de cada constructo (véase la figura 2).

RESULTADOS

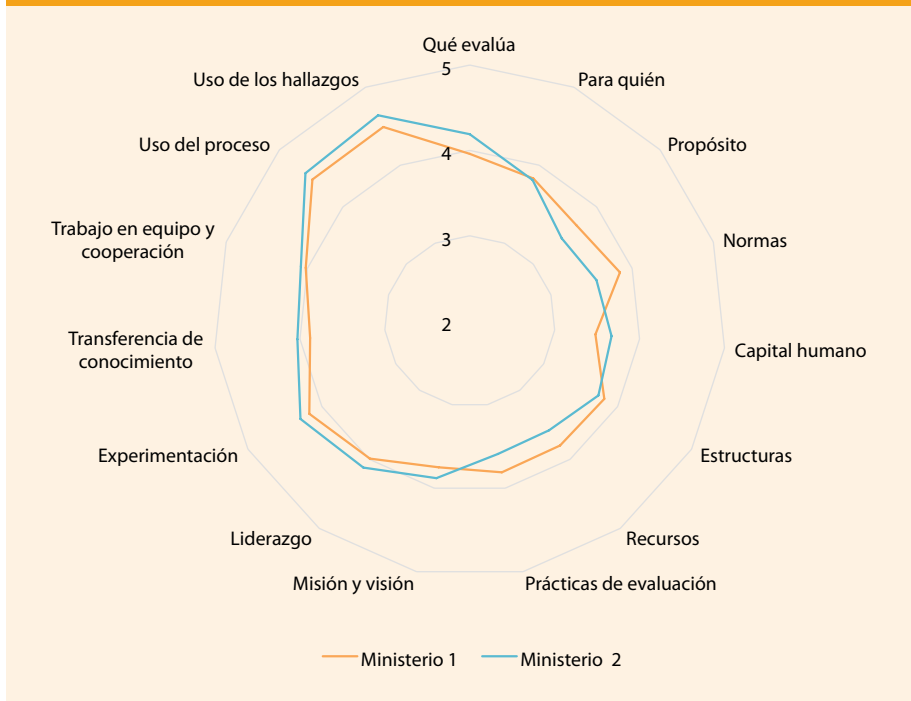
Los resultados muestran una madurez intermedia de los sistemas de evaluación en ambos ministerios, con énfasis en la relevancia del conocimiento producido por la mejora de los programas y la gestión (como se puede ver en la faceta de utilización). También hay posibles mejoras en los aspectos de la demanda de evaluación y la producción de conocimiento. En el primer caso, se pueden hacer mejoras respecto a la planificación de la demanda de evaluación, el intercambio de información y las herramientas de evaluación. En el segundo caso, que se ocupa del desarrollo de la capacidad de evaluación, las posibles mejoras se ocupan sobre todo de la capacitación del personal y la asignación de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades.

En lo que respecta al entorno organizativo, el componente experimental es destacado como favorable para el desarrollo de una cultura de evaluación. Sin embargo, hay oportunidades de mejora en la definición de los propósitos (objeto y objetivos del sistema de evaluación), así como en la transferencia de conocimientos compartiendo información y a través del aprendizaje institucional. Esto refuerza las observaciones formuladas acerca de la demanda de evaluación.

La demanda del ministerio 1 había sido sistematizada y orientada, principalmente por el plan plurianual y los planes sectoriales. En el ministerio 2, además del plan plurianual, la planificación estratégica desempeñó un papel importante en la orientación de las actividades de evaluación.

Se observó una fuerte competencia entre la demanda interna y externa de evaluación, sobre todo dentro de las instituciones de control y la Oficina Ejecutiva. Esto podría

FIGURA 2. PERFIL DE MADUREZ DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN



comprometer la capacidad de evaluación de los ministerios, teniendo en cuenta la insuficiencia de recursos humanos y las carencias en lo que respecta a las aptitudes que necesitan las personas para completar las actividades de evaluación.

Respecto al flujo de información entre los proveedores y los destinatarios del conocimiento producido por la evaluación, se observó que todavía existen deficiencias que pueden poner en peligro la utilización de esta información (en particular, en la transferencia del conocimiento producido).

En lo relativo al desarrollo de la capacidad de evaluación, en el ministerio 1, la mayoría de las personas consultadas coincidieron en que las herramientas utilizadas para seguir y evaluar programas, acciones y políticas (junto con la utilización de la información) se divulgan y se difunden en sus respectivas agencias. Sin embargo, sus equipos no fueron capaces de identificar los objetivos y las herramientas utilizadas, aunque están de acuerdo en que los instrumentos están oficialmente instituidos.

Según los encuestados del ministerio 1, los pasos a seguir para comunicar los resultados de SyE no están completamente formalizados, una debilidad en el sistema de comunicación.

En cuanto a la capacidad del personal, la mayoría de los encuestados en los dos ministerios estuvo de acuerdo en la importancia de las acciones que conducen a la creación de capacidades para el trabajo que se está realizando. Sin embargo, más del 50 por ciento de los

consultados en el ministerio 1 no sabía o no estaba de acuerdo en que el ministerio ofrezca incentivos para la mejora de los empleados. Más del 50 por ciento tampoco estaba de acuerdo en que el ministerio promueva de manera equitativa la formación para todos los empleados con el fin de satisfacer la capacitación necesaria. En el ministerio 2, el 45 por ciento de los encuestados no sabía o no estaba de acuerdo en que el ministerio proporcione incentivos para la mejora de los empleados, y el 41 por ciento no sabía o no estaba de acuerdo en que el ministerio promueva de manera equitativa la formación para todos los empleados.

Es relevante destacar que ambos ministerios están en la etapa inicial de apoyo al desarrollo de aptitudes de liderazgo. También hay margen de mejora para el trabajo en equipo, ya que más de un tercio de los encuestados no conocía o no estaba de acuerdo con este aspecto.

También vale la pena señalar que la mayoría de los consultados de ambos ministerios estuvo de acuerdo en que el conocimiento técnico de los empleados que llevan a cabo actividades de SyE es adecuado (aunque el promedio de las respuestas no corroboró esta afirmación). En contraste, la mayoría de los consultados de ambos ministerios cree que la cantidad de personas para seguir y evaluar programas es insuficiente.

El 25 por ciento de los encuestados del ministerio 1 no sabía si existía un solapamiento de las actividades de SyE entre las diferentes agencias del ministerio; más del 30 por ciento coincidía en que existe ese solapamiento. En el ministerio 2, casi el 70 por ciento coincidió en que existe algún solapamiento.

Según el 68 por ciento de las personas consultadas del ministerio 1 y el 60 por ciento del ministerio 2, sus respectivas agencias tienen capacidad para evaluar otros estudios de SyE de programas, acciones y políticas. Más aún, el 58 por ciento de los encuestados del ministerio 1 y el 61 por ciento del ministerio 2 estaban de acuerdo en que sus agencias ya han obtenido la competencia técnica necesaria para realizar estas actividades.

Las principales prácticas de evaluación en el ministerio 1 son la elaboración de informes de gestión, la cual obtuvo el mayor porcentaje de acuerdo entre los encuestados (82 por ciento), seguida de la planificación de la evaluación (80 por ciento), la revisión normativa del programa (79 por ciento), el seguimiento de resultados (75 por ciento) y el seguimiento de la implementación (74 por ciento). Estas prácticas indican la naturaleza del sistema de evaluación en el ministerio 1, cuyas actividades se centran en el seguimiento de la implementación y los resultados de los programas y políticas. En opinión de los encuestados, las prácticas de evaluación han contribuido principalmente a la utilización del proceso de comprensión del programa, a la mejora de la gestión, a la comprensión de la importancia de estas herramientas, al desarrollo de habilidades y técnicas y al incremento del compromiso dentro de la organización.

Las principales actividades de evaluación del ministerio 2 son los informes de gestión, seguidos de los indicadores de desempeño, los estudios de diagnóstico interno y las reuniones internas. Estos resultados evidencian que la estructura del sistema de evaluación en el ministerio 2 viene dada por los indicadores de resultados y los informes de gestión, que a su vez están segmentados en agencias responsables de la ejecución de programas, acciones y políticas.

Respecto a la disponibilidad de recursos presupuestarios y financieros, en ambos ministerios más del 50 por ciento de los encuestados estuvo de acuerdo en que sus unidades tienen acceso a recursos suficientes como para realizar las actividades de SyE de programas, acciones y políticas; alrededor del 44 por ciento no sabía o se mostró en desacuerdo a este respecto.

Es importante destacar que el 46 por ciento de los encuestados en el ministerio 1 y el 52 por ciento en el ministerio 2 no sabían o no estaban de acuerdo en que las herramientas para las actividades de evaluación (p. ej., equipo, programas informáticos, apoyo administrativo) estaban disponibles en la institución. Además, el 67 por ciento de los encuestados en el ministerio 1 y el 68 por ciento en el ministerio 2 estaban en desacuerdo o no sabían si los profesionales que participan en estas actividades tienen tiempo suficiente para reflexionar sobre los éxitos y fracasos identificados.

En relación con el aprendizaje institucional, el análisis de datos mostró que el ministerio 1 es una institución que favorece la experimentación y la resolución de problemas basada en el trabajo en equipo. Sin embargo, con respecto a la claridad del propósito, el 39 por ciento de los encuestados no sabía o no estaba de acuerdo en que exista un proceso de autoevaluación de los objetivos alcanzados por la agencia; el 34 por ciento no sabía o no estaba de acuerdo en que los altos directivos y sus equipos compartan una visión común de las actividades a desarrollar; y el 32 por ciento no sabía o no estaba de acuerdo en que todos los equipos compartan la misión y los valores del ministerio.

En lo que se refiere al aprendizaje institucional en el ministerio 2, según las personas consultadas, se favorece el empoderamiento, la resolución de los problemas basada en el trabajo en equipo y la experimentación. Sin embargo, con respecto a la claridad del propósito, como en el caso anterior, casi el 60 por ciento de los encuestados no sabe o no está de acuerdo en que la misión del ministerio identifique valores compartidos por todos los equipos. Además, el 33 por ciento de los encuestados no sabe o no está de acuerdo en que exista una visión compartida de las actividades a desarrollar entre los altos directivos y sus equipos, ni en que exista un proceso de autoevaluación en relación con los objetivos alcanzados por la agencia (el 27 por ciento).

Respecto a la utilización de los hallazgos, se observó que los gerentes generalmente tienen una percepción positiva de las actividades de evaluación para el aprendizaje y la mejora de los programas y las políticas, especialmente para fomentar el cambio a fin de promover la comprensión de la función de un programa y para identificar oportunidades de mejora.

El modelo propuesto hace posible identificar el perfil de madurez de los sistemas de evaluación existentes y construir una taxonomía específica de la administración pública brasileña, lo que permite un control más eficaz de las herramientas que se utilizan para ayudar a la gestión de las políticas públicas y de los programas.

BIBLIOGRAFÍA

- Grau, Nuria Cunill y Sonia Ospina (2008). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países. Vol. 12. Banco Mundial.
- Kusek, Jody Zall y Ray C. Rist (2004). Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington: Banco Mundial.
- Jannuzzi, Paulo M. (2012). "Um referencial teórico para análise da institucionalização dos sistemas de avaliação. 3 f. Exame de qualificação em conteúdos específicos" (Doctorado em Administração). Programa de Posgraduación en Administración, Universidad de Brasilia.
- Leeuw, Frans L. y Jan-Eric Furubo (2008). "Evaluation systems: What are they and why study them?" *Evaluation*. 14 (2):157-169.

11. BRASIL

EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL: ANÁLISIS DEL CICLO DE PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS ESTUDIOS DE EVALUACIÓN POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE

MARCO ANTONIO CARVALHO NATALINO

Coordinador General para la Evaluación de Impactos y Resultados

ALEXANDRO RODRIGUES PINTO

Director Interino de Evaluación

MARTA BATTAGLIA CUSTODIO

Coordinadora para la Evaluación de Impactos y Resultados

Departamento de Evaluación, Secretaría Nacional de Evaluación y Gestión de la Información, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (SAGI/MDS)

PANORAMA GENERAL

Este informe presenta un análisis del ciclo de producción y difusión de los estudios de evaluación por parte del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil y Lucha contra el Hambre (SAGI/MDS). Su objetivo es describir y contextualizar los avances institucionales y los estándares involucrados en la evaluación de programas sociales de largo alcance de Brasil en la última década, un periodo en el que el progreso social ha estado acompañado de la creación de una secretaría encargada de la evaluación de muchas de las nuevas políticas sociales del país. Este informe explica los pasos a seguir para determinar cómo y cuándo deben ser evaluados los programas sociales, para especificar la perspectiva teórica y la metodología de la investigación, y para contratar instituciones de evaluación externa. También expone cómo el Ministerio, a través de su Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI),

monitorea y califica la conducta de la investigación y la difusión de conocimientos. El debate contribuye a la comprensión de cómo la creación de instituciones públicas creíbles y la combinación de los estudios de evaluación internos y externos pueden fomentar el progreso de una cultura de la evaluación y mejorar la eficiencia de las políticas públicas, en particular en los países en desarrollo.

NUEVE PASOS PARA PRODUCIR Y DIFUNDIR ESTUDIOS DE EVALUACIÓN

La evaluación de las políticas públicas es una función importante para mejorar y cualificar la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos aportando evidencia empírica que permite elecciones más racionales y objetivas. Weiss (1998, p.10) señala que la información objetiva sobre la implementación del programa y los resultados puede ofrecer “opciones más sensatas” para la asignación de fondos públicos y la planificación de programas. Weiss también pone de relieve que la evaluación puede y debe ser utilizada como una forma de garantizar la rendición de cuentas, con énfasis en los objetivos alcanzados, ante el público interno y la comprensión de la intervención social por el público externo (Weiss, 1998, p.26-28).

Con la creación del MDS en 2004, que incorporó acciones en materia de seguridad nutricional, transferencia de dinero, asistencia social y más tarde en inclusión productiva, se hizo necesario organizar una estructura capaz de producir información relevante y oportuna para ayudar en el diseño, la implementación, el enfoque y la reordenación de las políticas públicas de su competencia. La SAGI responde a esta demanda. Vaitsman, Rodrigues y Paes-Souza (2006, 15) la consideran una innovación en la gestión pública brasileña, porque no existía en Brasil una estructura con una organización de evaluación que compartiera el nivel jerárquico de las unidades evaluadas. Para alcanzar sus objetivos, la SAGI, a través de su Departamento de Evaluación (DA/SAGI), utiliza principalmente estudios de evaluación externos, contratando institutos de investigación, empresas privadas de investigación, consultores individuales y grupos de investigación a través del Consejo Brasileño para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

Después de casi 10 años de trabajo, la SAGI ha producido más de 130 estudios de evaluación, que contemplan un amplio grupo de acciones, programas, beneficios y servicios bajo la responsabilidad del MDS. El DA/SAGI utiliza diferentes métodos para evaluar los programas ya que la elección de la metodología depende de las preguntas de la evaluación y de la fase de implementación del programa (Jannuzzi *et al.*, 2009).

Este modelo de evaluación, que usa evaluadores que no pertenecen a la estructura del Ministerio, puede ser considerado lo que Worthen, Sanders y Fitzpatrick (2004, p.289) definen como una evaluación mixta, porque combina las ventajas de un análisis interno (p. ej., el conocimiento de los programas, la capacidad de diálogo con los funcionarios públicos, una mejor comprensión de la cultura organizativa y la dinámica de toma de decisiones) con las ventajas de un análisis externo (p. ej., mayor autonomía, credibilidad externa, posibilidad de aportar conocimientos específicos sobre algunas metodologías). El personal del DA/SAGI supervisa el cumplimiento del programa de investigación y mantiene un diálogo constante

tanto con el instituto contratado como con los funcionarios responsables del programa evaluado, lo que garantiza la calidad de los resultados en términos de consistencia teórica y metodológica. El DA/SAGI también identifica a quienes van a utilizar la evaluación para valorar sus demandas de conocimiento. A través de este método, la SAGI pretende llevar a cabo la difícil tarea de garantizar la independencia y la credibilidad de la propia investigación, y que la evaluación sea realmente utilizada para cualificar las políticas públicas (un talón de Aquiles común de los estudios de evaluación).

Para alcanzar la cantidad de estudios de investigación y garantizar las cualidades anteriormente descritas, la SAGI ha sistematizado sus acciones en nueve pasos que van desde la validación de la demanda hasta la publicación de los microdatos en Internet.

Paso 1: Debate

Tapajós *et al.* (2010) señalan que la naturaleza y el objeto de los estudios que han de ser realizados son el resultado de un debate colectivo entre muchos sectores de la MDS. El debate considera si un programa ha sido ya evaluado, los objetivos de la evaluación, las metodologías apropiadas para lograr los objetivos de la evaluación, las limitaciones presupuestarias y la existencia de estudios previos realizados por otras instituciones. El debate también considera las necesidades identificadas a través de la revisión periódica de los programas bajo el paraguas del MDS.

Guiado por la planificación estratégica del Ministerio, el grupo de trabajo de seguimiento y evaluación es el foro institucional que permite que tenga lugar el debate de prioridades y organiza la agenda de evaluación para el siguiente año. Además de la SAGI, participan en el grupo de trabajo todas las demás Secretarías del MDS, la Oficina del Viceministro y el Gabinete del Ministro.

Paso 2: Términos de referencia

Especificar los objetivos de la evaluación y su metodología requiere una discusión técnica con el área del MDS que solicita la evaluación. Este proceso permite identificar los temas de investigación y las demandas de información que pueden ser suministradas a través de otros medios y estrategias, como la organización de bases de datos existentes o la creación de la serie histórica a través de la manipulación de los indicadores existentes. El tipo de estudio de evaluación se define entonces, junto con sus objetivos, métodos y fuentes de datos. Una vez que el objeto de estudio ha sido definido y mejorado, el Departamento de Evaluación redacta unos términos de referencia para contratar al equipo de investigación y para especificar los requisitos técnicos, metodológicos y administrativos que aseguren la calidad de la investigación.

Paso 3: Contrato

La contratación de un evaluador externo se basa en la propuesta más ventajosa enviada a la Administración a través de un proceso de licitación pública, que garantiza una amplia competencia entre las partes interesadas. La puja se realiza normalmente a través de una subasta electrónica (*Pregão eletrônico*). Es importante que los términos de referencia sean

tan detallados, concretos y claros como sea posible. Algunas cuestiones que no tienen impacto en el presupuesto aún podrán aclararse en la primera reunión del equipo de investigación y la SAGI.

Paso 4: Diálogo para la puesta en práctica del estudio

La primera reunión entre el equipo de investigación y la SAGI es el momento y el lugar para un diálogo abierto. En la reunión, la SAGI y la secretaria interesada en la evaluación debaten los términos administrativos incluidos en el contrato firmado, el rigor metodológico, la calidad teórica y las expectativas de conocimiento que el área específica puso en el estudio. Los investigadores externos se hacen una mejor idea de lo “esencial” y lo “periférico”, con lo que mejora el enfoque del esfuerzo analítico. Este proceso continúa a través del plan de investigación, con muchos debates produciéndose a medida que los datos preliminares son enviados a la SAGI.

Paso 5: Seguimiento del estudio

Los grupos de investigación o las personas individuales nunca son los únicos responsables de la ejecución de las actividades de investigación; la SAGI sigue cada paso, haciendo aportes sustanciales en cada uno de ellos. Como cualquier empresa de investigación, es un asunto complejo; esta participación técnica es crucial para identificar los problemas y garantizar la calidad de los resultados finales. Además, es importante que el seguimiento sea realizado por personal muy cualificado, de manera que el debate se mantenga en un nivel alto, con la participación de académicos e investigadores respetados. Este proceso también crea un ciclo en el que el personal de la SAGI es cualificado constantemente por el contacto cercano con los buenos (y malos) investigadores. Una verdadera explicación del proceso de seguimiento debe permitir la presencia de los malos investigadores y, al mismo tiempo, hacerles frente, no suprimir su existencia. Es más, en algunos casos, buenos investigadores pueden hacer una mala investigación, en la medida en que la generación de nuevos conocimientos siempre es compleja y no se realiza necesariamente en el periodo de tiempo esperado por los funcionarios del gobierno. El seguimiento de los investigadores y el aprendizaje institucional de la SAGI permiten una rápida identificación de los problemas y evita las peores consecuencias de una buena investigación que ha ido mal.

Paso 6: Resultados finales

Una vez concluida la investigación, empieza un ciclo de debates técnicos con la propuesta de un cuadro y la presentación de los resultados parciales. A menudo implica, además del informe de investigación que debe ser realizado por el grupo de investigación externa, estudios técnicos escritos por el personal del Departamento de Evaluación o por un consultor externo. Como viene siendo habitual y recomendado en cualquier investigación, el análisis apunta a los objetivos de la investigación, pero con frecuencia se extiende a aspectos nuevos y diversos que se han encontrado durante el trabajo de campo, ofreciendo una rica interpretación de los datos que va más allá de la intención original.

Paso 7: Difusión de los resultados

Los resultados son presentados a la secretaría específica para una discusión técnica y para la profundización del análisis. Este proceso puede implicar o no al equipo de investigación externa. Tras debatir los resultados internamente, la SAGI puede organizar seminarios públicos para difundir el estudio entre las partes interesadas en el gobierno, el mundo académico y la sociedad civil. También es habitual que la SAGI presente los estudios en seminarios académicos y gubernamentales.

Paso 8: Publicación de los resultados

La publicación de los resultados es un paso fundamental que garantiza la rendición de cuentas y da credibilidad a la SAGI y al MDS. Es importante reconocer que los resultados de cualquier estudio que se hace con fondos públicos deben ser públicos y abiertos a la consulta social. En este sentido, el uso de Internet es una herramienta poderosa porque da la opción de una inversión de bajo costo con un gran retorno. La publicación incluye un resumen, un informe de investigación y un documento técnico, además de otros trabajos de investigación que pueden provenir de los datos originales y, eventualmente, de la bibliografía. La SAGI también edita un periódico y *Cadernos de Estudos* (Cuadernos de estudios) para dar a conocer sus investigaciones.

Paso 9: Publicación de los microdatos

La publicación de los microdatos es el paso final y da a la comunidad investigadora la oportunidad de hacer su propio análisis de los datos. Al institucionalizar este procedimiento, la SAGI se convirtió en una fuente creíble de datos estadísticos sobre políticas sociales. La publicación de microdatos también fortalece la investigación en esta área y da a la SAGI un papel central en la comunidad epistémica que investiga la evaluación.

CONCLUSIONES

Los nueve pasos realizados por la SAGI para garantizar la calidad de los estudios de evaluación es un caso de buena gestión del proceso de evaluación. Los pasos combinan las ventajas de las evaluaciones internas y externas, y permite múltiples métodos y perspectivas. El objetivo de este breve informe se cumplirá si esta presentación ayuda a otros países e instituciones a cualificar sus propios procesos, al fortalecer la cultura de evaluación y valorar las políticas públicas examinadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bamberger, Michael, Jim Rugh y Linda Mabry (2011). *RealWorld evaluation: Working under budget, time, data, and political constraints*. Sage Publications.
- Jannuzzi, P. M. *et al.* (2009). "Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são". *Cadernos EIAPP – Avaliação de Programas Sociais*. Brasília: ENAP.
- Tapajós, L. *et al.* (2010). "O Processo de Avaliação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional entre 2004 e 2010: a Experiência do MDS". En BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2 e 3.
- Vaitsman, J. y Paes-Sousa, R. (2011). "Avaliação de programas e Profissionalização da gestão público". *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Número 1, Enero-junio de 2011.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Worthen, Blaine R, James R. Sanders y Jody L. Fitzpatrick (2004). *Avaliação de Programas - Concepções e Práticas*. Edusp. São Paulo.

12. MÉXICO

SUPERAR LA DESCONFIANZA EN LAS CIFRAS DE POBREZA Y EVALUACIÓN: EL CASO DEL CONEVAL EN MÉXICO

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA, Secretario Ejecutivo
AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ, Investigador Académico

Consejo Nacional de Evaluación de la
Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

INTRODUCCIÓN

Por lo general, los gobiernos latinoamericanos no son fiables respecto a la información que ofrecen. ¿Por qué? Porque, por lo general, los gobiernos latinoamericanos mienten con la información que ofrecen. Podemos modificar la declaración anterior diciendo que éste no es el caso para todos los gobiernos de América Latina en todos los períodos, o que los gobiernos de otros continentes también han mentido, lo cual es cierto. Pero parece difícil estar en desacuerdo con el hecho de que, cuando se trata de cifras oficiales, la primera reacción de los ciudadanos de muchos países de América Latina es la incredulidad. Esto es válido para una serie de indicadores, incluyendo la inflación, la pobreza, los resultados electorales o la riqueza total de los políticos según sus declaraciones de bienes públicos.

El problema con mentir una sola vez (y ser atrapados) es que restaurar la credibilidad puede exigir años y mucho esfuerzo. Tal vez por ello, la desconfianza en las cifras oficiales es difícil de erradicar.

Sin embargo, también es cierto que muchas cosas han mejorado en muchos países de América Latina, especialmente desde la llegada de la democracia. Uno de esos cambios, aunque lento, ha sido la rendición de cuentas. Los regímenes autoritarios tienen, por definición, más poder para decir lo que quieren, casi sin presión de la sociedad.

“¿Qué hora es en este momento?”, preguntó el General. “La hora que usted desee, General,” respondió el fiel ayudante.

La democracia directa, e incluso las redes sociales actuales, a veces hace que la sociedad se vuelva más activa (y en cierto modo eso significa también la democracia), lo que aumenta la presión sobre los gobiernos para que sean más transparentes y responsables.

Este documento trata sobre un ejemplo del efecto de la democracia en la credibilidad de las cifras de pobreza y los informes de evaluación social en México. Esta historia es un buen ejemplo de la superación de la desconfianza en las cifras oficiales. No podemos garantizar que esto siga siendo siempre así, porque los fenómenos políticos cambian y se transforman de repente, y no podemos predecir lo que ocurrirá. Sólo podemos examinar la historia tal y como es hoy, y esperamos que siga siendo un éxito de transparencia y rendición de cuentas en las próximas décadas.

SIETE DÉCADAS DE POLÍTICA MEXICANA

Hay muchas cosas que podemos decir sobre el período comprendido entre la Revolución Mexicana (1910-1921) y 1997. Pero aquí nos centraremos en una: no sólo el gobierno estuvo controlado por un solo partido durante ese período sino que, más importante aún, ese mismo partido tenía una clara mayoría en el Congreso. Esto significa que el presidente tenía muy pocos obstáculos políticos. Puede que sea difícil proclamar que se trataba de un régimen autoritario (al fin y al cabo, teníamos elecciones), pero es cierto que el presidente tenía un amplio margen de actuación. El Congreso no podía —y no lo hizo— actuar como un freno al poder del Ejecutivo.

“Sí señor Presidente, ahora mismo son las dos, si usted lo dice.”

Esto significa, entre otras cosas, que no había presión para comprobar si las cifras oficiales eran las correctas, o si algunas cifras se ocultaban a la población. La oficina de estadísticas y el banco central trabajaban bajo la supervisión del presidente. La sociedad civil no tenía ni el poder ni la capacidad de organización suficiente para pedir cifras reales o para cuestionar las publicadas.

Pero las cosas cambiaron en 1997. La más importante para este informe se debió a varios cambios en el proceso electoral. Por primera vez desde la Revolución, el partido del presidente no tenía mayoría en el Congreso. Por primera vez, México tenía un equilibrio político de poder entre el Congreso y el Ejecutivo.

El Congreso comenzó a exigir del Presidente transparencia. Es difícil imaginar las instituciones de hoy en día sin un Congreso activo: gracias a estos cambios políticos, el Congreso creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a fin de contar con cifras más fiables sobre la pobreza y con informes de evaluación.

¿POR QUÉ SE CREA EL CONEVAL?

El origen de las evaluaciones externas

Ya en 1999, se esperaba que las elecciones que se celebrarían en 2000 fueran muy apretadas. En el pasado, el Gobierno había recurrido al gasto discrecional clientelista para ganar las elecciones. Los partidos políticos de la oposición en el Congreso estaban pidiendo un control más estricto sobre el uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo para fines electorales. Uno de esos controles era tener evaluaciones externas de todos los programas sociales del Ejecutivo. La idea principal era que un observador externo pudiera confirmar que los programas se estaban ejecutando correctamente y que la asignación de fondos se debía a criterios técnicos, como la pobreza o la desnutrición, y no a preocupaciones políticas. Por primera vez en la historia de México, hubo un claro mandato para evaluaciones externas.

Las elecciones en 2000 estuvieron tan reñidas que en realidad las ganó un nuevo partido político. La mayoría de los partidos en el Congreso no pertenecían al nuevo presidente, y México tuvo un Congreso plural (que todavía tiene hoy en día).

El origen de las estimaciones oficiales de la pobreza

En cuanto a las cifras de pobreza, antes de 2000 no había estimaciones oficiales; el nuevo Gobierno decidió, acertadamente, determinar las cifras de pobreza. Con este fin, contrató a excelentes académicos para elaborar una metodología para estimar la pobreza. Con este método, las cifras oficiales fueron publicadas en 2002, y pusieron de manifiesto que la pobreza se había reducido entre 2000 y 2002. En 2004, el Gobierno anunció que la pobreza había caído de nuevo.

El poder del Congreso

A pesar de estos dos logros –la existencia de evaluaciones externas y la creación de un sistema de medición de la pobreza–, los partidos políticos en el Congreso y los líderes de opinión no creían en ninguno (la reducción de la pobreza tuvo lugar durante una recesión económica). Debido a la desconfianza en las cifras de desarrollo social (y otras razones), el Congreso diseñó una institución independiente. En 2004, el Congreso promulgó la Ley General de Desarrollo Social. La ley establece que una nueva institución independiente, el CONEVAL, es responsable tanto de la coordinación de la evaluación de los programas sociales como de la creación de un nuevo método para estimar la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

El poder del Congreso en lo relacionado con la rendición de cuentas va más allá de la creación del CONEVAL. Hoy, México tiene una oficina de estadísticas autónoma, una oficina de Transparencia y Acceso a la Información independiente, un instituto electoral similar, una ley muy rigurosa para el presupuesto y la responsabilidad fiscal, y un banco central autónomo (este último desde 1994).

EL CONEVAL

El CONEVAL fue creado en 2006 como resultado de la Ley de Desarrollo Social. Tal vez el elemento más importante de la institución es la manera en la que el Congreso estructuró sus órganos de gobierno. El CONEVAL tiene una junta con ocho asientos: dos corresponden a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Finanzas, y seis son para investigadores independientes elegidos por un órgano de 44 votos, donde están representados los Estados, el Congreso, los municipios y el Ejecutivo.

Esto significa que las principales decisiones sobre la evaluación de los programas sociales y la medición de la pobreza son tomadas, de hecho, por la mayoría de los investigadores que son elegidos, no designados por el presidente o por el Ministro de Desarrollo Social. Esta característica ha dado al CONEVAL una independencia efectiva tanto del Ejecutivo como del Congreso.

Desde 2006, el CONEVAL ha publicado alrededor de 1.500 evaluaciones de programas sociales federales específicos, diversos informes exhaustivos sobre el estado de la política de desarrollo social, dos informes analizando el SyE a nivel estatal, y cinco series de estimaciones de la pobreza que abarcan los niveles federal, estatal y municipal.

El CONEVAL estimó que la pobreza disminuyó a nivel nacional entre 2004 y 2006, pero aumentó entre 2006 y 2010⁶⁹. La última serie de cifras, para el año 2012, muestra una disminución en el porcentaje de personas pobres, pero un pequeño aumento de las cifras absolutas.

La manera de proceder del CONEVAL, para asegurar a los ciudadanos que las cifras son creíbles, es la siguiente: la información básica se toma de una encuesta a los hogares elaborada por la oficina de estadística autónoma. Toda la encuesta (incluyendo los microdatos) es pública. El CONEVAL aplica el programa de estimación de la pobreza a la encuesta (el programa a disposición del público se puede ejecutar en STATA, paquetes estadísticos R y SPSS). Con este procedimiento, todo el mundo puede replicar las cifras. Cualquiera puede comprobar por sí mismo si la fórmula de la pobreza puede sufrir algún cambio.

El CONEVAL ha contratado instituciones externas dos veces (universidades mexicanas, institutos de pobreza y el PNUD) para llevar a cabo estudios similares independientes de las estimaciones de pobreza antes de su publicación. El CONEVAL consideró que estos ejercicios, además de ayudar a detectar errores, podrían servir también para certificar que la medición se hizo como se tenía que hacer sin practicar ningún tipo de juego malabares. Hoy, sin embargo, hay cientos de “espejos” en todo el mundo, y los individuos llevan a cabo modificaciones de forma rutinaria para verificar qué sucedería a una medición si se modificara el escenario. El CONEVAL asesora a cualquiera que quiera probar el programa o realizar ensayos y cálculos estadísticos adicionales.

Nuestra hipótesis es que sin la institucionalización de este proceso, y si no hubiera una mayoría de investigadores independientes en la junta del CONEVAL, sería difícil que el Gobierno aceptara la publicación de estas cifras, sobre todo cuando la pobreza aumenta.

69 Véase coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx

GESTIÓN DEL PROCESO DE CREACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN FIABLE

Lo mismo es cierto para la evaluación de programas sociales. El CONEVAL considera que las evaluaciones de programas tienen dos objetivos importantes: la mejora del programa y la rendición de cuentas. Los contribuyentes tienen derecho a saber si los programas sociales que financian tienen resultados o si se necesitan mejoras. Por esta razón, los informes de evaluación coordinados por el CONEVAL muestran públicamente las fortalezas y debilidades de los programas. Sin la autonomía del CONEVAL, sería poco probable que los gobiernos estuvieran dispuestos a publicar informes de evaluación que incluyeran los defectos de los programas. Esto es lo que sucede en los países y regiones donde el proceso de evaluación es controlado por el presidente o los gobiernos locales.

El nivel de independencia que proporcionan los académicos electos es ciertamente un factor en el creciente reconocimiento internacional del CONEVAL. Sin embargo, el CONEVAL también ha gestionado el proceso de fortalecimiento de la credibilidad de la información. En 2007, el CONEVAL detectó una serie de evaluaciones anteriores en las que los consultores habían escrito el mismo texto para evaluar dos programas diferentes en el transcurso de tres años –un texto para seis evaluaciones, seis contratos, seis grandes cheques⁷⁰. Nadie se había dado cuenta hasta que una única agencia, técnicamente competente e independiente, como el CONEVAL, se hizo cargo del sistema de evaluación. El CONEVAL tuvo que pedir a un ministerio que se abstuviera de trabajar con algunos evaluadores, pero esencialmente tuvimos que convencer a los evaluadores, a los evaluados y a la opinión pública de que el proceso era realmente riguroso, transparente y útil: de que las reglas habían cambiado. La evaluación no puede llevarse a cabo sin la cooperación de todos.

Inicialmente, el CONEVAL limitó la libertad tanto de los funcionarios públicos como de los consultores. Elaboró planes de evaluación muy restrictivos con muy poco espacio para la interpretación. Dos eran los objetivos: establecer una base igual para todos los programas, y convencer a todos de que ya no estaba permitido “distorsionar” los hechos para conseguir evaluaciones “aceptables” (o no hacer el trabajo).

Al mismo tiempo, a los funcionarios públicos y consultores sólo se les permitió utilizar documentos que habían sido publicados en una página web especial. Las valoraciones positivas o negativas tenían que ser el resultado de pruebas documentales que pudieran ser controladas por cualquier persona involucrada. En consonancia con su política de transparencia, el CONEVAL inicialmente diseñó esta página web como enteramente pública, pero los ministerios indicaron que algunos documentos eran restringidos y los funcionarios públicos pidieron protegerlos, por lo que se limitó el acceso a la página. Más tarde, sin embargo, se hicieron públicos muchos más documentos.

Debido a que el CONEVAL ha insistido en que hasta la más simple de las evaluaciones fuera realizada por los mejores académicos especializados en los campos apropiados,

70 El ministerio que recibía esas evaluaciones se había quejado porque creía que no eran útiles. Claramente, si los procedimientos que producían las evaluaciones eran defectuosos, las evaluaciones resultantes eran, de hecho, inútiles.

nuestro personal de evaluación ha tenido que gestionar las tensiones entre las tres principales partes involucradas. Los funcionarios públicos a menudo sentían que los consultores no estaban expresando adecuadamente ciertos aspectos positivos de los programas evaluados. Los académicos que trabajan como consultores sentían que necesitaban más libertad para expresar su experiencia y sus opiniones. Ambos sentían que el CONEVAL estaba poniendo una camisa de fuerza a las evaluaciones. El CONEVAL desalentó reuniones privadas entre ellos.

A menudo escuchamos quejas en el sentido de que la evaluación era sólo otro obstáculo burocrático que no proporciona nada útil. Dado que la comunicación entre los funcionarios y los consultores era a menudo formal y tensa, a veces los funcionarios colocaron en listas negras a buenos académicos para impedirles volver a evaluar sus programas. Además de ser manifiestamente injusto, la elaboración de listas negras reducía aún más el de por sí pequeño mercado de la evaluación en México. Afortunadamente, la situación ha evolucionado.

Las evaluaciones pueden ser financiadas y contratadas por los ministerios o por el CONEVAL. De hecho, los Ministerios reservan su presupuesto de evaluación. Sin embargo, tienen que planificar sus evaluaciones y presentar sus documentos de términos de referencia al CONEVAL, que luego se reserva el derecho de supervisar el proceso y participar en las reuniones sobre los avances. Además, todas las evaluaciones contratadas y pagadas directamente por este Consejo no sólo son supervisadas por él, sino que todas las reuniones entre los consultores y las agencias federales tienen lugar en presencia de un representante del CONEVAL. Esto ha contribuido a reducir la incidencia de los acuerdos privados entre consultores y las agencias, y ha evitado la aparición de falsas acusaciones contra los evaluadores que honestamente apuntan a importantes áreas de oportunidad o aspectos que requieren atención urgente.

Esto no es una solución definitiva; los ministerios poderosos todavía pueden influir en los evaluadores. El personal del CONEVAL lee todas las evaluaciones (aproximadamente 160 al año) para sugerir mejoras y, si es necesario, señalar las inconsistencias entre las evidencias, el análisis y las conclusiones. En algunos casos, la negociación es necesaria cuando los ministerios preferirían no publicar una evaluación. Sin embargo, creemos que la situación es totalmente diferente a la de 2006. Los evaluadores sienten que están respaldados por una institución que les pide ser constructivos, pero también críticos cuando es necesario. Los evaluadores son actualmente mucho más independientes. Las instituciones, por otra parte, sienten que tienen un espacio en el que sus opiniones cuentan si son correctamente argumentadas y pueden ser apoyadas por el CONEVAL si los argumentos son de peso. Una consecuencia positiva es que el personal del ministerio tiene que adquirir y ejercer aptitudes en la creación y uso de la información de evaluación.

Debido a que el CONEVAL conoce a los jefes de los equipos de evaluación, se ha convertido en un poderoso agente del mercado de la evaluación. La recomendación del CONEVAL es muy valorada, y creemos que esto ha influido en la calidad y la imparcialidad de las evaluaciones de una manera positiva. No obstante, reconocemos el hecho de que el mercado todavía tiene que crecer mucho más, sobre todo porque los gobiernos estatales ahora son

clientes significativos y los equipos de evaluación cualificados escasean.

El CONEVAL hace lo que predica: ha pedido a consultores y funcionarios evaluar el proceso de evaluación. Los comentarios se han traducido en mejoras sustanciales, y las puntuaciones del CONEVAL han aumentado continuamente entre ambos. El CONEVAL también ha llevado a cabo una serie de metaevaluaciones para destacar las áreas que necesitan mejora. Estas metaevaluaciones también han ayudado a modificar los procesos de evaluación.

La institucionalización de los procesos de evaluación fue posible gracias a la creación de una institución independiente con un mandato fuerte. Sin embargo, se deben reconocer otros dos elementos. El primero es el pleno respeto que el Ejecutivo ha mostrado por el trabajo del CONEVAL. Hasta ahora, no hemos percibido ningún intento de convencer al CONEVAL para que cambie datos o ideas. El segundo elemento consiste en los altos estándares profesionales del programa social a cargo del proceso de evaluación. Creemos que habría sido difícil terminar y utilizar tantas evaluaciones sin el apoyo de los propios programas.

CONCLUSIONES

La democracia, en forma de un equilibrio de poder entre el Congreso y el presidente, contribuyó a la credibilidad de la información en el área de desarrollo social en México. Pero la tarea no ha terminado. Todavía hay que lograr más en los gobiernos estatales y los locales, donde las evaluaciones independientes y la transparencia, con muy pocas excepciones, aún no han llegado.

También hemos de ser conscientes de posibles cambios en el futuro. Los poderes políticos pueden hundir cualquier barco. Esperamos que la sociedad civil pueda mantener éste vigilado.

13. MÉXICO

USO DE LA EVALUACIÓN Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN FEDERAL EN MÉXICO

GABRIELA PÉREZ-YARAHUÁN

Profesora visitante, Centro para el Aprendizaje y la Investigación de la Evaluación (CLEAR) América Latina, y profesora de la Universidad Iberoamericana

INTRODUCCIÓN

Un elemento clave para la mejora de la calidad de un gobierno democrático es el adecuado desempeño de las intervenciones de su sector público. En este sentido, las capacidades de evaluación de un país desempeñan un papel importante, ya que la evaluación es primordial para fundamentar el debate sobre las decisiones políticas, mejorar los resultados de los programas y reforzar la rendición de cuentas públicas (Chelimsky, 2009; Oficina Independiente de Evaluación del PNUD, 2011). El gobierno mexicano y la sociedad civil han hecho esfuerzos importantes en la última década para consolidar y fortalecer las instituciones para la evaluación del gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas.

Aunque todavía hay desafíos importantes, también ha habido avances incuestionables. Es importante, por ello, señalar las características fundamentales en el desarrollo del sistema de evaluación de los programas sociales del gobierno federal mexicano y describir cómo y por qué los estudios de evaluación han afectado los cambios de los programas y las percepciones de quienes toman las decisiones sobre la importancia de la evaluación y su uso.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SOCIAL DE MÉXICO

Los primeros estudios de evaluación de un programa social de renombre en México a nivel nacional e internacional fueron los del Programa de Educación, Salud y Nutrición, hoy conocido como Oportunidades. Éste fue uno de los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas aplicados a nivel nacional en América Latina. Expertos nacionales

e internacionales participaron en el diseño y el estudio de la evaluación. Varios documentos relativos a la evaluación de este programa han circulado ampliamente⁷¹.

La agitación generada por las evaluaciones externas del Programa de Educación, Salud y Nutrición desencadenó un interés nacional en la evaluación de los programas sociales en México, en un entorno de creciente demanda de rendición de cuentas por parte del Gobierno. El acceso a la información y la evaluación del Gobierno se convirtieron en tareas recién adquiridas para el nuevo partido en el poder en 2000. Pero también se convirtió en un tema de interés para la antigua elite política, entonces en la oposición, ya que había nuevos incentivos para la búsqueda de mecanismos de control y supervisión.

En 2001, el Proyecto de Ley de Presupuesto Federal Anual incluyó el requisito de que todos los programas federales de subsidio presentaran una evaluación externa anual para servir como valoración de la implementación del programa y del cumplimiento de sus reglas de operación; un análisis de los resultados en sus objetivos declarados; y un análisis de la relación costo-eficacia. De 2002 a 2006, se realizaron 326 estudios de evaluación, lo que supone un promedio de 80 programas al año. Sin embargo, el uso de los informes de evaluación para mejorar el diseño y la operación del programa fue en gran medida ignorado o no estuvo documentado.

La Ley General de Desarrollo Social, promulgada en 2004, contenía varias orientaciones relacionadas con el uso de la evaluación. De acuerdo con la Ley, el propósito de la evaluación era la revisión periódica del cumplimiento de los objetivos, metas y acciones de los programas sociales, con el fin de corregirlos, modificarlos, reorientarlos o suspenderlos. En su artículo 80, la Ley indica que, basándose en los resultados de la evaluación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) debía elaborar propuestas y recomendaciones a los programas del Ejecutivo Federal, y que estas sugerencias serían hechas públicas.

El Proyecto de Ley Federal del Presupuesto Anual estableció que los estudios de evaluación se utilizarían para el proceso de análisis y discusión del Proyecto de Ley del Presupuesto. Sin embargo, no había ningún mecanismo concreto que estipulara cómo debía influir la información en las discusiones presupuestarias. Por otra parte, no había incentivos para motivar el uso de los informes de evaluación para promover cualquier cambio de programa. Es importante decir que las evaluaciones variaban mucho en calidad, alcance, información y métodos, e incluso en los temas que se discutían y analizaban.

En 2006, la nueva Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Financiera dio carácter permanente a muchas de las directrices establecidas por la Ley del Presupuesto Anual relacionadas con la implementación y los procedimientos de la evaluación. Respecto al uso de

71 Por ejemplo: Coady, David P. (2000). "Final report: The application of social cost-benefit analysis to the evaluation of PROGRESA". Noviembre. Informe presentado a PROGRESA. International Food Policy Research Institute, Washington, DC; Behrman, Jere R., y Petra E. Todd. (1999). "Randomness in the experimental samples of PROGRESA (education, health, and nutrition program)". Febrero. Informe presentado a PROGRESA. International Food Policy Research Institute, Washington, DC; Gertler, Paul J. (2000). "Final report: The impact of PROGRESA on health". Noviembre. Informe presentado a PROGRESA. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

la evaluación, la nueva Ley fue igualmente breve y ambigua, estableciendo sólo que las agencias debían dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y vincular el Sistema de Evaluación del Desempeño y las decisiones presupuestarias.

En marzo de 2007, el Departamento de Finanzas, el Departamento de Servicio Público y el CONEVAL emitieron conjuntamente las Directrices Generales para la Evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal. Éstas establecen un conjunto de reglas con la intención de aclarar y dar una estructura más permanente y viable al sistema de evaluación de programas. Las directrices sirvieron para aclarar tres aspectos importantes respecto a la evaluación y su uso. En primer lugar, el documento estableció los diferentes tipos de estudios de evaluación que iban a ser realizados para los programas federales y la obligación del gobierno federal de publicar un programa de evaluación anual que enumerara los tipos y temas de las evaluaciones asignadas dentro de los programas de la administración federal. En segundo lugar, impuso a todas las agencias federales a cargo de programas sujetos a evaluación el requisito de divulgar y publicar sus evaluaciones. Y en tercer lugar, confirmó el uso obligatorio de los resultados de la evaluación por las agencias federales en los aspectos conducentes a mejorar el desempeño del programa.

Desde entonces, ha sido evidente un nuevo enfoque sobre el uso de la evaluación en el marco legal y administrativo. Aspectos como la comunicación y publicación de los resultados de la evaluación están presentes, así como la intención de realizar evaluaciones más aplicables y relevantes para la mejora del programa. Sin embargo, a pesar de que las Directrices Generales para la Evaluación emitidas en 2007 confirmaron el requerimiento de usar las evaluaciones, no hubo un proceso claro para hacer efectiva esta obligación. Uno de los principales problemas percibidos fue que las recomendaciones de las evaluaciones implicaban esfuerzos conjuntos de diversos actores dentro de los gobiernos federales y estatales, que muy a menudo no tenían lugar. También es importante reconocer que hay una clara necesidad de que los evaluadores y otras partes interesadas interactúen para transformar los hallazgos de la evaluación en una mejora real del programa.

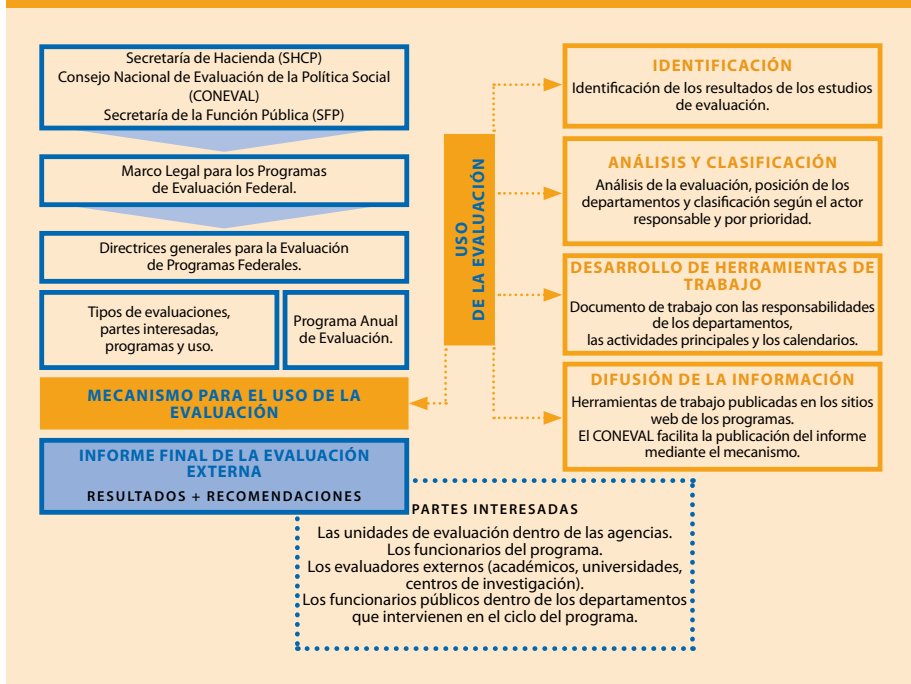
La investigación académica independiente que utilizó una muestra de los programas sociales federales entre 2002 y 2008 encontró poca relación entre los cambios en las reglas de operación del programa y las recomendaciones para la mejora de la evaluación (Pérez-Yarahuán 2012).

INSTITUCIONALIZAR EL USO DE LA EVALUACIÓN

En octubre de 2008, funcionarios del Departamento de Finanzas, el Departamento de Servicio Público y el CONEVAL, conscientes de este problema, establecieron un mecanismo formal para que los programas federales y sus correspondientes organismos dieran seguimiento a los hallazgos de los informes de evaluación del programa⁷². Este mecanismo es un proceso por el cual las principales partes interesadas en la evaluación analizan y comentan

72 SHCP, CONEVAL, SFP (2008). *Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora*, 14 de octubre, 2008, Oficio No. 307-A-1981, No. VQZ SE 273/08, No. SCAGP/200/821/2008.

FIGURA 1: MECANISMO PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS INFORMES DE HALLAZGOS DEL PROGRAMA DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EN MÉXICO



los informes y los hallazgos de la evaluación, y luego proponen acciones específicas para reforzar el desempeño del programa. Este proceso es público y transparente gracias a la publicación de los documentos en las páginas web de las agencias federales. CONEVAL publica un informe anual en línea que muestra los organismos y programas que siguieron el proceso, el tipo de acciones de mejora que se debería realizar y las partes interesadas involucradas⁷³. Este informe desencadena acciones que involucran a los gobiernos federal y estatal, y que son revisadas por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Social.

El mecanismo formal, renovado cada año, pone en marcha un proceso por el cual las diferentes partes interesadas tienen que familiarizarse con los estudios de evaluación, participar en un debate activo respecto a los hallazgos de la evaluación y proponer medidas específicas que se deban tomar. Este proceso permite un seguimiento de los hallazgos de la evaluación.

73 CONEVAL (2013). *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012/2013*. México: CONEVAL. Disponible en: coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Informe%20ASM/Informe%20ASM%202012-2013.pdf

La investigación empírica sobre el uso de la evaluación y las percepciones de los funcionarios públicos muestran que el uso de la evaluación se ha incrementado en México y que los funcionarios públicos federales a diferentes niveles de responsabilidad son conscientes de las evaluaciones de los programas gubernamentales realizadas cada año por evaluadores independientes. Los funcionarios públicos han comenzado a percibir la evaluación como un instrumento para la mejora específica del programa, pero, desafortunadamente, no tanto como un instrumento de rendición de cuentas públicas (Pérez-Yarahuán 2012). La utilización de la evaluación ha mejorado en el sector gubernamental, en particular en el brazo ejecutivo federal y en las organizaciones profesionales de la sociedad civil. Pero el uso de la evaluación tiene que extenderse al Congreso y a los ciudadanos para que el esfuerzo de evaluación utilice todo su potencial y propósitos.

En este sentido, el proceso de evaluación tiene que reforzar sus estrategias de comunicación, particularmente las que se centran en otras partes interesadas no gubernamentales. Desde 2008, la estrategia de comunicación del CONEVAL no ha cambiado mucho. En este sentido, la naturaleza casi independiente del CONEVAL (su presupuesto y algunos nombramientos dependen del Ejecutivo federal), puede plantear algunos obstáculos para aumentar su alcance e influencia en el debate político, lo que afecta a su uso potencial.

CONCLUSIONES

Durante la última década, el sistema de evaluación en México se ha institucionalizado de manera constante en un conjunto de normas, organizaciones y procedimientos por los que cientos de programas son evaluados de manera efectiva cada año. La actividad de evaluación en México ha sido percibida como una tarea altamente legítima en un clima político de transición democrática, y en el que los instrumentos para lograr la rendición de cuentas y el control de quienes detentan el poder se considera una condición *sine qua non* para el cambio político. Un desafío importante es, por ello, asegurar que los esfuerzos de evaluación se utilizan realmente para diferentes propósitos, tales como el debate de políticas públicas, la mejora de los programas gubernamentales y la mejora de la rendición de cuentas públicas.

Este informe ha descrito el mecanismo por el cual se ha formado y fortalecido el sistema de evaluación federal en México. Hoy en día, la evaluación parece estar bien posicionada como un instrumento de cambio entre los funcionarios públicos del Gobierno Federal, en particular para el cambio de normativas y la obtención de información sobre el desempeño del programa. Este uso es percibido por los actores gubernamentales dentro del Ejecutivo. Todavía está por lograrse esa percepción entre actores ajenos al Gobierno, como el Congreso, los beneficiarios o los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- CONEVAL (2013). "Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012/2013". México: CONEVAL. Disponible en: web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Informe%20ASM/Informe%20ASM%202012-2013.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Chelimsky, Eleanor (2006). "The Purposes of Evaluation in a Democratic Society". *The Sage Handbook of Evaluation*. Londres: Sage Publications.
- Oficina de Evaluación Independiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión de Servicio Público de Suráfrica (2011). *Proceedings from the Second International Conference on National Evaluation Capacities (NEC)*. Johannesburgo, Suráfrica.
- Pérez-Yarahuán, Gabriela (2012). "Politics, Accountability and Evaluation: Toward Institutionalization and Utilization of the National Evaluation System in the Social Policy Sector in Mexico". Documento presentado en 2012 en la Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, Illinois. Más información en: mpsnet.org/Conference/ConferencePaperArchive/tabid/681/q/Perez/year/2012/Default.aspx#sthash.oVP239pt.dpuf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Consejo Nacional para la Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL) y Secretaría de la Función Pública (SFP) (2008). *Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora*. Oficio No. 307-A-1981, No. VQZ SE 273/08, No. SCAGP/200/821/2008.

14. MÉXICO

INCENTIVOS EN EL USO DE LAS EVALUACIONES COMO HERRAMIENTA PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

THANIA DE LA GARZA, Directora General Adjunta de Evaluación
RASEC NIEMBRO, Especialista en Seguimiento y Evaluación

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta los actuales desafíos de desigualdad social y económica y de pobreza que afrontan los países en desarrollo, los gobiernos deben mejorar continuamente las políticas públicas para asegurar que se dan las condiciones para que la población pueda ejercer sus derechos sociales.

Una de las principales herramientas adoptadas por el gobierno federal mexicano es el uso de las evaluaciones como elemento clave para mejorar el desempeño del Gobierno y medir los resultados de la acción pública. Por lo tanto, desde 2008, México ha construido un entorno propicio, con un principio: crear los incentivos adecuados para que los operadores de los programas utilicen las evaluaciones.

Por esta razón, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Finanzas y Presupuesto y la Secretaría de la Administración Pública, promulgaron un “Mecanismo de seguimiento para el uso de las evaluaciones” con el objetivo de institucionalizar la utilización de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones externas. Este informe tiene como objetivo demostrar los incentivos positivos creados por el Mecanismo de seguimiento para el uso de las evaluaciones para mejorar los programas sociales en México de 2008 a 2012.

FIGURA 1: MECANISMO PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS INFORMES DE HALLAZGOS DEL PROGRAMA DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EN MÉXICO



Fuente: Basado en el CONEVAL, 2008, 2009, 2010-2011, 2012-2013.

EL SYE EN EL SISTEMA MEXICANO

En 2005, la Ley General de Desarrollo Social dispuso la creación del CONEVAL, un organismo público con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la política social con el fin de mejorar los programas públicos, la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Las principales funciones del CONEVAL son llevar a cabo las mediciones de pobreza nacionales, estatales y municipales, y regular y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social y los programas implementados por las agencias públicas.

Para cumplir con sus responsabilidades de evaluación, el CONEVAL ha establecido, en colaboración con el Departamento de Finanzas y el Departamento de Servicios Públicos, un sistema de SyE. El propósito del sistema es generar información a partir de los resultados y el desempeño global de los programas de gobierno. Desde la institucionalización del sistema de SyE, el CONEVAL identificó la ausencia de incentivos claros para el uso de los resultados de evaluación. La evidencia de la mejora de las políticas públicas como consecuencia de las evaluaciones era casi inexistente.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

El CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Servicios Públicos diseñaron el “Mecanismo de seguimiento para el uso de las evaluaciones”⁷⁴ a fin de institucionalizar el proceso de seguimiento de los resultados y facilitar el uso de evaluación. Los principales objetivos del Mecanismo son establecer un procedimiento general para supervisar las áreas de mejora identificadas en las evaluaciones, y difundir los compromisos asumidos por los operadores del programa para mejorar los programas públicos.

El Mecanismo se aplica a todas las agencias federales y tiene un ciclo de implementación anual.

El Mecanismo de seguimiento para la utilización de las evaluaciones fomenta la participación de varios actores, entre ellos las unidades de programa, las unidades de evaluación y los departamentos de programación y presupuesto dentro de las agencias. Además, como parte del proceso de retroalimentación, se celebran continuamente reuniones entre los evaluadores y los operadores del programa para tener en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas involucradas.

Como se observa en la figura 1, el Mecanismo está integrado por cuatro etapas. En la primera etapa, las partes interesadas seleccionan aspectos que van a definir como susceptibles de mejora mediante el uso de criterios de viabilidad, capacidad y explicitud. Las partes interesadas no tienen que abordar todas las recomendaciones. En esta etapa, los principales supuestos son que, con los resultados de la evaluación, los operadores del programa tienen más conocimientos e información sobre las acciones más eficaces que pueden mejorar dicho programa; tienen certeza de las limitaciones para definir acciones que permitan mejorar (p. ej., la elaboración de presupuestos, las limitaciones humanas y las tecnológicas) y disponen de más información sobre la escena política que afectará a la eficacia de las medidas de mejora.

En la segunda etapa, las partes interesadas definen las áreas responsables que deben tomar medidas para mejorar el programa. Debido a que la implementación de cualquier programa implica interacciones entre varias áreas (p. ej., operativa, presupuestaria y áreas destinatarias), las medidas de mejora no pueden ser realizadas por una sola área.

Las etapas tercera y cuarta consisten en la elaboración de los planes de acción y su publicación en las páginas web del CONEVAL y de cada agencia responsable de los planes. La última etapa anima al responsable de la operación a realizar los compromisos definidos en los planes de acción para mejorar los programas e informar del avance de cada acción en fechas específicas del ciclo.

74 El Mecanismo de Seguimiento para la utilización de las evaluaciones identifica aspectos que son susceptibles de mejora. Estos incluyen los hallazgos, las debilidades, las oportunidades y las amenazas identificados por el evaluador, la evaluación externa y/o informes que se pueden realizar para mejorar el programa.

RESULTADOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO PARA EL USO DE LA EVALUACIÓN

El Mecanismo de seguimiento para el uso de la evaluación, diseñado bajo un esquema de incentivos, ha incitado a las agencias a emprender acciones concretas para mejorar los programas. En México, la evidencia sugiere que las evaluaciones se están convirtiendo en un factor clave que impulsa el cambio de políticas públicas. En 2011, de acuerdo a la clasificación establecida en el Mecanismo para el nivel de prioridad (alto, medio, bajo), el 55 por ciento de las áreas de mejora identificadas fueron listadas en la categoría de alta prioridad en lo que respecta al objetivo de los programas, el 32 por ciento fueron clasificadas con el grado de prioridad media y 13 por ciento como de baja prioridad.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS AGENCIAS GUBERNAMENTALES EN EL MECANISMO DE SEGUIMIENTO

PERÍODO	NÚMERO DE SECRETARÍAS	NÚMERO DE PROGRAMAS	NÚMERO DE ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA DEFINIDOS EN LOS PLANES DE ACCIÓN
2012–2013	13	113	641
2011–2012	14	108	413
2009–2010	15	150	871
2008–2009	11	91	930

Fuente: Basado en el CONEVAL, 2008, 2009, 2010-2011, 2012-2013.

TABLA 2. ACCIONES APLICADAS PARA MEJORAR LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

ACTIVIDAD	2011	
	ACCIONES	PARTICIPACIÓN
Mejorar las actividades o procesos de los programas	163	71%
Modificar servicios o bienes del programa	27	12%
Reorientar el programa de manera sustancial	35	15%
Aumentar o reasignar el programa	3	2%
TOTAL	228	100%

Fuente: CONEVAL, 2010-2011.

Además, desde 2012, el CONEVAL ha medido las características de las mejoras usando solamente los aspectos susceptibles de mejora que se habían cumplido en ese momento. La figura 3 muestra los resultados de los cambios aplicados en el año 2011 gracias a la utilización de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones.

El mayor logro de este ejercicio es mostrar el aumento y la utilización sistemática de las evaluaciones. Sin embargo, hay varios desafíos que México aún tiene que superar para mejorar la cultura de uso de las evaluaciones, tales como el aumento de la calidad y la pertinencia de las propias evaluaciones.

CONCLUSIONES

Los países deben desarrollar incentivos a la medida de su propio contexto para lograr el uso eficiente de las evaluaciones. Todos los actores involucrados en el proceso de evaluación deben comprometerse a considerar la información derivada del proceso de SyE y a lograr una mejora continua en el ciclo de las políticas públicas. La metodología de México incluye incentivos positivos que pueden ser utilizados por otros sistemas de SyE. En México, las recomendaciones derivadas de las evaluaciones no son legalmente vinculantes.

Hay dos razones principales que explican el mecanismo. En primer lugar, se asume que los operadores del programa conocen dicho programa mejor y, si no están dispuestos a adoptar las recomendaciones necesarias, habrá menos posibilidades de éxito. En segundo lugar, los evaluadores internos y externos pueden socavar fácilmente la importancia del cambio en el ámbito político. Como la evaluación no suele demostrar estas condiciones a tiempo, los operadores del programa no estarán en condiciones de aplicar las modificaciones adecuadas.

En esencia, es importante encontrar los incentivos adecuados que motiven a los operadores a obtener la información necesaria y a poner en práctica los cambios que consideren más apropiados. Hasta el momento, México ha proporcionado incentivos adecuados aumentando la sensibilización respecto a las evaluaciones y hablando de ello en los medios de comunicación con un llamamiento a la acción para la utilización de las evaluaciones. Con un esfuerzo constante, estas estrategias pueden seguir siendo exitosas y cumplir con las expectativas de una mayor participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012-2013. México, D.F.: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2011-2012. México, D.F.: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). Informe de Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2010. México, D.F.: CONEVAL.
- CONEVAL, Departamento de Finanzas, SFP (2011). Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora para los programas de la Administración Pública Federal 2011. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2009. México, D.F.: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2008. México, D.F.: CONEVAL.
- Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004. México.

15. PERÚ

POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN LA EVIDENCIA: LA EXPERIENCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

ANÍBAL VELÁSQUEZ VALDIVIA

Experto en Evaluación, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

ÚRSULA MARTÍNEZ ANGULO

Directora General de Seguimiento y Evaluación, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

FABIOLA CÁCERES PAURINOTTO

Especialista en Gestión de la Evidencia, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

INTRODUCCIÓN

La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en octubre de 2011 marcó un hito en la institucionalización de la inclusión social como una prioridad estatal para el Gobierno peruano. Esto consolidó el principio de una reforma en favor de una política de desarrollo e inclusión social basada en la evidencia que se centró en la focalización, la coordinación intergubernamental e interinstitucional y la evaluación rigurosa de los resultados.

En este contexto, el MIDIS creó la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) como una unidad a cargo del seguimiento y la evaluación de políticas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo y la inclusión social a todos los niveles del gobierno peruano. La misión de la unidad es mejorar el impacto, la eficiencia, la calidad, la equidad y la transparencia de las políticas y los programas de desarrollo e inclusión social y, por tanto, facilitar a los ciudadanos y los encargados de la formulación de políticas los resultados de las evaluaciones y la evidencia generada por el sistema de SyE.

Consciente de que el uso de la evidencia en la política social no es algo automático, sino más bien un proceso que tiene lugar en un contexto político e institucional influenciado por diversas visiones, actores e intereses, el MIDIS diseñó un sistema de SyE que enfatiza el

desarrollo de instrumentos para garantizar que la evidencia generada no sólo cumple con los más altos estándares de calidad, sino que además se convierte en una fuente de aprendizaje para mejorar continuamente las intervenciones de desarrollo y de integración social.

LA EXPERIENCIA DEL MIDIS EN EL USO DE LA EVIDENCIA

Tradicionalmente, los sistemas de SyE se han centrado en la producción oportuna de información y evidencia de alta calidad e independiente. Esos esfuerzos han tenido como resultado grandes mejoras en la profesionalidad y el rigor académico de la evidencia científica generada sobre la eficiencia y la eficacia de las intervenciones públicas en temas sociales. Cada vez es más habitual identificar una crisis en el uso de la evidencia en las decisiones de política pública. Esta situación sugiere que, a pesar de que la generación de evidencia es una pieza necesaria del puzzle, es insuficiente para garantizar políticas públicas fundamentadas capaces de mejorar la calidad del gasto social, ya que el uso de la evidencia depende de múltiples factores que pueden aumentar o disminuir la probabilidad de influir en la política pública.

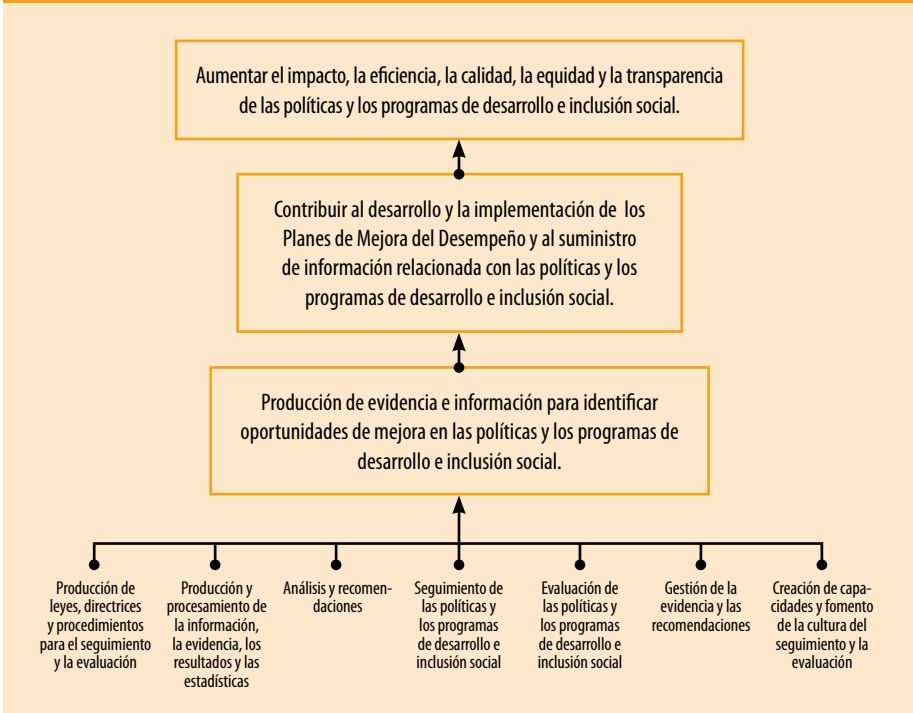
Según Weiss (1999), hay cuatro factores que influyen en el uso de los resultados de las evaluaciones: los intereses, las ideologías, la cultura institucional y las fuentes de información. Si la evidencia genera conflictos con alguno de esos cuatro factores, la probabilidad de que sea utilizada en las decisiones de política pública se reduce considerablemente.

Desde una perspectiva diferente, Innvaer (2012) sostiene que la “tesis de las dos comunidades” explica el uso limitado de la evidencia en las decisiones de política pública. Según el autor, hay una colisión entre la ciencia y la política que obstaculiza el uso de la evidencia en los procesos de toma de decisiones. Innvaer argumenta que los científicos se ven a sí mismos como racionales, objetivos e innovadores y perciben a los políticos como actores guiados por intereses, inmunes a la innovación y la evidencia científica. En contraste, los políticos y quienes elaboran las políticas se ven a sí mismos como líderes pragmáticos y responsables orientados a la acción mientras que perciben a los científicos como ingenuos y generalmente desconectados de la realidad pragmática. Innvaer sugiere que, para promover el uso de la evidencia en las decisiones de política pública, es obligatorio crear condiciones que aumenten la probabilidad de uso. Esto puede hacerse, por ejemplo, fomentando espacios de diálogo e interacción entre la ciencia y la política. Sin embargo, en nuestra opinión, la responsabilidad de promover un mayor diálogo entre los dos campos no puede recaer sobre ninguna de las partes: se necesita un tercer actor que haga de intermediario y facilite el diálogo.

Al diseñar el sistema de SyE en este contexto, el MIDIS considera la DGSE tanto una unidad que genera evidencias de alta calidad como un mediador entre los evaluadores y los responsables de la formulación de políticas. En este sentido, a través de la doble función de la DGSE, el MIDIS se propone cerrar la brecha entre el mundo científico del ámbito académico y las percepciones que los responsables políticos tienen de la realidad, traduciendo la evidencia en recomendaciones claras, oportunas y viables que puedan ser entendidas y, sobre todo, utilizadas por quienes elaboran las políticas.

Por lo tanto, a diferencia de los sistemas tradicionales de SyE, el concepto de la DGSE constituye una innovación: el objetivo final que justifica su existencia va más allá de la producción

FIGURA 1. MARCO LÓGICO DEL DGSE



de información y evidencia, y está dirigido a mejorar el impacto, la eficiencia, la eficacia, la calidad, la equidad y la transparencia de las intervenciones sociales y de desarrollo.

Como se muestra en el marco lógico desarrollado por la DGSE, la unidad ha conceptualizado varios productos y servicios para producir información sistemática y evidencia respecto a las oportunidades de mejorar las intervenciones sociales (véase figura 1). Estos resultados permitirán a la DGSE contribuir al desarrollo de planes de mejora del desempeño e informar sobre la efectividad de las políticas y los programas sociales con el objetivo de aumentar el impacto, la eficiencia, la calidad, la equidad y la transparencia de las intervenciones gubernamentales. El diseño del modelo de la DGSE fue validado y apoyado por todas las partes interesadas internas del MIDIS, quienes hicieron varias contribuciones a la “Guía MIDIS para el seguimiento, la evaluación y el uso de la evidencia”.

Con el fin de garantizar la independencia de las evaluaciones, las evaluaciones de impacto de los programas y las políticas sociales del MIDIS son financiadas tanto por el Ministerio de Finanzas como por organismos multilaterales. Sin embargo, la DGSE participa activamente en las evaluaciones y trabaja en estrecha colaboración con el Ministerio de Finanzas, prestando asistencia técnica para asegurar la calidad de la evidencia generada.

FIGURA 2. DGSE EN EL CICLO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

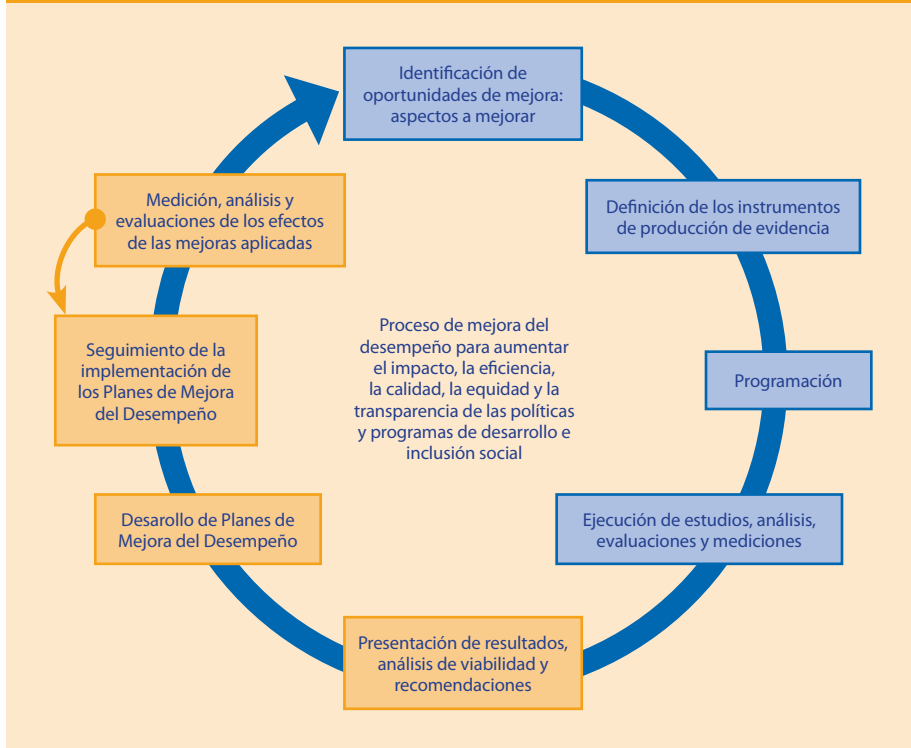


Es importante apuntar que el elemento más innovador de la DGSE respecto a las unidades de evaluación tradicionales se basa en el componente de gestión de la evidencia y las recomendaciones. Esta línea de acción específica influye en los Planes de Mejora de la Actuación y el uso de la evidencia. Por lo tanto, permite que la evidencia se traduzca en un mayor impacto, eficiencia, calidad, equidad y transparencia de las intervenciones públicas en las cuestiones sociales y de desarrollo.

La DGSE ha evolucionado desde la producción de información hasta el uso de la evidencia y ha aprendido que lo que justifica la existencia de un sistema de SyE es el objetivo final: mejorar la calidad, la eficiencia, la eficacia y la equidad de las políticas, los programas y los servicios a través de la gestión basada en la evidencia y los resultados. En este contexto, la DGSE está decidida a formar parte del proceso de toma de decisiones de las políticas y los programas, ofreciendo evidencia e información oportunas y fiables con el fin de alimentar la planificación, el diseño y las decisiones operativas.

El modelo de la DGSE no está sólo centrado en el ciclo de evaluación, sino que también considera el contexto político y los ciclos de la política, el programa y el sistema de administración pública (véase la figura 2). Por lo tanto, la DGSE proporciona evidencia e información a los programas y las unidades orgánicas conforme a la fase del ciclo en la que se encuentran. Por ejemplo, en el caso de que los programas estén en una fase de diseño o rediseño, la DGSE proporciona evidencia para identificar e implementar ajustes si es necesario. En el caso de los programas centrados en cuestiones operativas, la DGSE ofrece productos diseñados para identificar y resolver los problemas específicos que afectan a la eficiencia y la eficacia de la intervención.

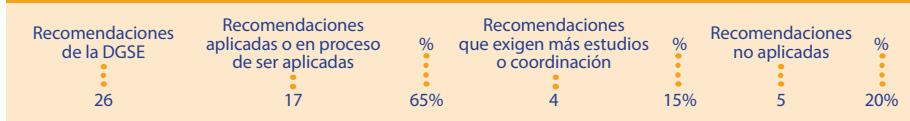
FIGURA 3. CICLO DE MEJORA DEL DESEMPEÑO DE LA DGSE



En lo que se refiere a los productos y servicios diseñados en torno al ciclo de evaluación, la DGSE ha desarrollado una Estrategia de Mejora de la Actuación (véase la figura 3). El ciclo comienza con la identificación de las posibles áreas de mejora en las políticas y los programas sociales. Tanto los propios programas como la DGSE pueden iniciar el proceso. En la segunda fase del ciclo, la DGSE y los programas deciden juntos cuáles son los mejores instrumentos para producir la evidencia esperada en tiempo y forma.

Una vez concluida la fase de producción de pruebas, la DGSE ha concebido un paso intermedio entre la producción y el uso de la evidencia, en el que se preparan y presentan los informes técnicos de recomendaciones. Estos informes de gestión han sido diseñados con el objetivo de proporcionar a los responsables políticos encargados del diseño y/o el funcionamiento de las intervenciones públicas recomendaciones claras y oportunas que tengan en cuenta la viabilidad de aplicación tanto política como económica. A través de este innovador diseño, el MIDIS espera conectar la evidencia científica con la realidad pragmática del funcionamiento de las intervenciones sociales, lo que debería aumentar el uso de la evidencia en los procesos de toma de decisiones.

TABLA 1. USO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA DGSE (2012)



Otro elemento innovador en el sistema de SyE peruano depende del desarrollo de los Planes de Mejora del Desempeño, que exigen una estrecha coordinación y negociación entre la DGSE y los programas o unidades encargadas de la aplicación de las intervenciones evaluadas. Los Planes de Mejora del Desempeño han sido diseñados como una herramienta de gestión basada en las oportunidades de mejora identificadas en los Informes Técnicos de Recomendaciones. Los planes también consolidan los compromisos asumidos por los operadores de las intervenciones evaluadas, así como los mecanismos para el seguimiento de los avances en la aplicación de las reformas.

La siguiente fase del ciclo está relacionada con la aplicación de los compromisos asumidos en los Planes de Mejora del Desempeño. A pesar de que la implementación de las acciones depende en gran medida del funcionamiento de los programas y las intervenciones evaluadas, se espera que la DGSE proporcione asistencia técnica durante el proceso para garantizar la aplicación correcta y oportuna.

Por último, el modelo de la DGSE incluye una etapa final, en la cual los efectos de las mejoras basadas en la evidencia implementadas de acuerdo con los Planes de Mejora del Desempeño son medidos y evaluados en lo que respecta a impacto, eficiencia, calidad, equidad y transparencia de las intervenciones de desarrollo y de inclusión social. Este paso final también está concebido como un medio para evaluar el éxito de la DGSE en tanto que unidad de evaluación. Además, este componente constituye una innovación, ya que, en el modelo tradicional de unidad de evaluación, el éxito se mide comúnmente en términos de número de evaluaciones realizadas o del rigor científico y la calidad de las evaluaciones. Ese paradigma ignora que el verdadero éxito va más allá de la capacidad de una unidad para generar evidencia de alta calidad de manera oportuna, y que necesita ser medido por sus contribuciones para lograr mayor impacto, eficiencia, calidad, equidad y transparencia de las políticas y programas evaluados.

A pesar de que la existencia del MIDIS es relativamente corta, el diseño del modelo de la DGSE ya ha mostrado resultados alentadores. En el contexto del proceso de rediseño de programas sociales, en 2012, la DGSE desarrolló 16 evaluaciones que se tradujeron en siete informes técnicos con recomendaciones basadas en la evidencia para los programas sociales. Además, el 65 por ciento de las recomendaciones formuladas por la DGSE se han aplicado (o están en proceso de implementación); el 15 por ciento requiere más estudios o la coordinación con otros sectores para ser puestas en práctica.

Un ejemplo notable es el uso de la evidencia de la DGSE en la decisión de cerrar un programa de asistencia alimentaria, anteriormente llamado Programa Nacional de Asistencia

Alimentaria (PRONAA). En 2012, la DGSE encargó siete evaluaciones relativas al PRONAA, las cuales demostraron que el programa estaba mal orientado y no estaba disponible para una parte significativa de la población que más requería apoyo nutricional. Además, las evaluaciones indicaron que el PRONAA ofrecía un servicio con estándares muy bajos y tenía pocos mecanismos de transparencia, lo que produjo corrupción. Los resultados y las lecciones aprendidas de las evaluaciones realizadas por la DGSE sobre el PRONAA se resumieron en un informe técnico de recomendaciones y fue presentado a los responsables de tomar las decisiones pertinentes. El PRONAA fue eliminado en mayo de 2012 y cesó sus operaciones el 31 de diciembre de 2012.

Otros ejemplos claros de cómo el modelo de la DGSE tuvo un impacto en las políticas son las mejoras basadas en la evidencia introducidas en el programa nacional Cuna Mas en 2013 y las evidencias aportadas por las Orientaciones de Política contra la Desnutrición Crónica Infantil desarrolladas por el MIDIS en 2012. En el primer caso, la DGSE hizo recomendaciones basadas en la evidencia respecto a las evaluaciones realizadas en 2012 sobre el programa *Wawa Wasí* anterior, que fueron utilizadas como un insumo para introducir diversas mejoras de calidad del servicio de guardería proporcionado. En el segundo caso, la DGSE proporcionó evidencia nacional e internacional que sirvió de base para identificar las intervenciones eficaces contra la desnutrición infantil y desarrollar una herramienta política para guiar a las agencias gubernamentales nacionales y subnacionales en el diseño y la aplicación de sus políticas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Horton y col. (2008). "Evaluación del desarrollo de capacidades. Experiencias de organizaciones de investigación y desarrollo alrededor del mundo". Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) – Colombia.
- Innvær, Simon, Gunn Vist, Mari Trommald y Andrew Oxman (2002). "Health policy-makers' perceptions of their use of evidence: a systematic review". Unidad de Investigación de Servicios de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública. Oslo, Noruega.
- Weiss, C.H. (1999). "The interface between evaluation and public policy". *Evaluation*. 5(4):468-486.

16. REPÚBLICA DOMINICANA

ANÁLISIS DE LAS LECCIONES APRENDIDAS POR LA REPÚBLICA DOMINICANA EN EL MONITOREO, LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO PARTICIPATIVOS A NIVEL LOCAL E INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL

HERNÁN RODRÍGUEZ MINIER

Economista, Investigador y Profesor, Escuela de Economía
y del Centro de Emprendurismo e Innovación Empresarial
Universidad Autónoma de Santo Domingo

INTRODUCCIÓN

Recientemente, los méritos y las características del seguimiento participativo y la evaluación han sido objeto de un acalorado debate. Es evidente la existencia de varias tendencias académicas y empíricas, tanto en el campo de la teoría del desarrollo como del diseño de políticas. Los donantes en América Latina y otras regiones insisten en la inclusión de las principales partes interesadas en las actividades de seguimiento y evaluación, y las organizaciones no gubernamentales lo están haciendo cada vez más.

Los programas y los proyectos buscan incidir en áreas de las políticas públicas, ya sea a nivel nacional, regional o local. Por esta razón, deben ser objeto de un plan de monitoreo, seguimiento y evaluación que, a su vez, forma parte de un sistema de seguimiento y evaluación capaz de hacer más efectivo y práctico dicho plan. Para que un sistema de seguimiento y evaluación sea eficaz, debe incluir un componente participativo que tenga en cuenta a los diferentes actores, tanto directos como indirectos, que están en condiciones de contribuir a su implementación.

Este documento describe los aportes del sistema de seguimiento “comunitario” o “participativo” en las labores de planificación, seguimiento y evaluación que tienen componentes participativos y sus resultados, análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) y las lecciones aprendidas como resultado de tales experiencias.

CONTENIDO PRINCIPAL

En el pasado, los programas de desarrollo no incluían actividades de evaluación de manera sistemática. Actualmente, la mayoría de los programas –lamentablemente no todos– incluyen algún tipo de componente referente a la evaluación. La mayoría de los gerentes o coordinadores de programas coinciden en que las evaluaciones no sólo son necesarias, sino que también constituyen un importante elemento de ayuda en la toma de decisiones adecuadas en relación con el fortalecimiento de las estrategias adoptadas para la ejecución del programa.

Para mejorar su eficiencia, un sistema de seguimiento y evaluación debe estar dotado de un componente participativo que tenga en cuenta a los diferentes actores directos e indirectos capaces de contribuir a la implementación del mismo. Los sistemas comunitarios de seguimiento desempeñan un papel importante en el desarrollo de capacidades de las comunidades mediante su empoderamiento para supervisar y evaluar intervenciones encaminadas a mejorar su estatus socioeconómico. El seguimiento y la evaluación participativa ofrecen varias innovaciones respecto a los métodos de seguimiento y evaluación convencionales. Sus rasgos distintivos se derivan de los cuatro principios básicos que se aplican a la evaluación de proyectos y políticas públicas: participación, aprendizaje, negociación y flexibilidad del proceso.

Participación significa incluir a las poblaciones en el diseño del proceso y el análisis de datos, una diferencia significativa respecto a los sistemas convencionales. El **aprendizaje**, especialmente el aprendizaje práctico, supone una base para la mejora y para acciones correctivas continuas. La **negociación** entre el mayor número posible de personas implicadas (p.ej., población, donantes, función pública) permite un consenso sobre qué debe ser objeto de seguimiento y evaluación, cómo y cuándo se deben recoger los datos, el significado de la información, la manera de compartir los resultados y qué acciones se deben emprender. La **flexibilidad del proceso** es esencial para adaptarse a los cambios en los beneficiarios (p. ej., el número, papel, conocimiento) y en su entorno. En lugar de centrarse simplemente en la identificación de problemas y deficiencias, los programas de evaluación deben concentrarse en formular las lecciones aprendidas, tanto de los éxitos como de las dificultades, para usos futuros.

Un proceso de evaluación participativo puede ayudar a mejorar la comunicación del personal del programa en los diferentes niveles de implementación del mismo.

Aunque la República Dominicana todavía tiene una experiencia limitada en el seguimiento y la evaluación participativos, el país está dando los pasos necesarios para impulsar métodos sociales que permitan a las comunidades participar en la elaboración y seguimiento de las políticas públicas, los planes, los programas y los proyectos. Estos esfuerzos se han clasificado en tres categorías: esfuerzos locales, centrados y organizados para programas y proyectos; esfuerzos enfocados en problemas locales con carácter institucional; y esfuerzos nacionales centrados en el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y los planes nacionales de desarrollo.

Un análisis DAFO de estas experiencias se ha traducido en las siguientes conclusiones:

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Aumento del empoderamiento de la comunidad respecto a sus problemáticas socioeconómicas.</p> <p>Aumento de la eficacia en la recolección de información.</p> <p>La participación ayuda a mejorar el funcionamiento del programa y el proyecto.</p>	<p>Baja participación de la sociedad civil.</p> <p>Necesidad de una mayor formación en los métodos de recolección de información.</p> <p>Ni los gobiernos locales ni las políticas públicas promueven estos organismos.</p> <p>No hay presupuesto para su desarrollo.</p>
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<p>La sociedad civil quiere concentrar este tipo de iniciativas.</p> <p>La participación de los partidos políticos en estos organismos.</p>	<p>El interés de las organizaciones multinacionales en su desarrollo.</p> <p>Las poblaciones están interesadas en participar.</p>

CONCLUSIONES

Aunque se han dado algunos pasos a nivel legal, en la práctica, en la República Dominicana el seguimiento y la evaluación participativos son limitados; las experiencias sobre el terreno no están siendo replicadas.

Los comités locales de seguimiento tienen experiencia específica en el seguimiento participativo y la evaluación apoyándose en los principios y la metodología de sistemas comunitarios de seguimiento.

Las instancias participativas institucionales son un buen mecanismo de seguimiento y evaluación participativo, pero necesitan fortalecimiento.

Se deben crear más oportunidades para la participación a nivel de las instituciones locales, pero con una mayor implicación de la sociedad civil. En la actualidad, el 50 por ciento están formados por representantes de los gobiernos nacionales y locales.

17. REPÚBLICA DOMINICANA

EXPERIENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD

IVETT SUBERO ACOSTA

Directora de Vigilancia del Sistema de las Naciones Unidas

DORIS MELO

Subdirectora de Seguimiento del Sistema de las Naciones Unidas

SÓCRATES BARINAS

Coordinador del Proyecto de Evaluación

Dirección General de Cooperación Multilateral (DIGECOOM)

Ministerio de Economía

ANTECEDENTES

El Gobierno de la República Dominicana ha promovido políticas de protección para los grupos más vulnerables o en pobreza extrema a fin de mejorar los débiles indicadores sociales. En 2004, puso en marcha una nueva Estrategia de Política Social enfocada a reducir los niveles de pobreza.

En 2005, el Gobierno comenzó a implementar su red de protección social con el Programa de Solidaridad, un medio de implementar una estrategia de reducción de la pobreza. El Programa de Solidaridad apoyó el mejoramiento de los ingresos y la inversión en capital humano para los hogares en pobreza extrema (identificados por un sistema de focalización) a través de transferencias monetarias condicionadas. Las transferencias monetarias condicionadas, que se proporcionaban mediante una tarjeta electrónica, contribuían a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, mejorando la inversión de los hogares en educación, salud y nutrición. El Programa de Solidaridad es una de las primeras iniciativas en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social del Gobierno dominicano, y está coordinado por el Gabinete de Política Social, dependiente de la Vicepresidencia de la República.

En sus inicios, el Programa de Solidaridad se centró en 95.000 hogares piloto. En 2010, atendió 806.000 hogares en situación de extrema pobreza y en la actualidad cuenta con

1 millón de hogares a nivel nacional. Se implementó así una política de protección social basada en transferencias condicionadas y no condicionadas a través de varias subvenciones: Comer es Primero, para la compra de alimentos hasta 20 dólares; el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), que asciende a 4 dólares por niño inscrito; Dominicanos con un apellido, facilitando el registro de nacimiento y la cédula de identidad; el Bono gas, que asciende a 6 dólares para la compra de gas de petróleo licuado; y el Bono luz, que proporciona 11 dólares para la energía eléctrica.

Para poder optar a estos subsidios, los beneficiarios tienen que cumplir requisitos relacionados con la mejora de la salud, la educación, el saneamiento básico y el ejercicio de la ciudadanía. El importe de las transferencias mensuales se basa en las condiciones que cumpla cada beneficiario.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD

Los esfuerzos de SyE de los programas y las políticas sociales son clave en la Estrategia de Política Social, que ha sido apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. La evaluación del programa es crucial para establecer la eficiencia y la transparencia del mismo, en particular dada la cantidad de recursos que aporta. Esta evaluación se hace mediante un sistema de SyE que incluye encuestas a una muestra de 2.000 hogares para recopilar información sobre los estilos de vida y características de los beneficiarios, indicadores básicos de educación, características demográficas, inserción en el mercado laboral, acceso a los servicios de salud y nutrición, antropometría, e ingresos y gastos del hogar. Las encuestas ayudan a medir el impacto directo que el programa tiene en materia de bienestar de los hogares. La ejecución de las encuestas y la toma de muestras fueron realizadas por el equipo de expertos de Cuentas Nacionales del Banco Central de la República Dominicana.

El Programa de Solidaridad comenzó la primera ronda de evaluación del impacto en 2010, concebida como la línea de base. El propósito de las evaluaciones era identificar las debilidades del programa, extraer lecciones e introducir y hacer mejoras para garantizar los resultados de bienestar e impactos previstos sobre los hogares beneficiarios en comparación con los hogares no beneficiarios. En 2011, se realizó una segunda ronda de encuestas a modo de seguimiento de los hogares entrevistados en la evaluación inicial de referencia.

La evaluación permitió establecer los impactos del programa de transferencias condicionadas, incluidos los cambios de comportamiento en materia de salud y educación. Los beneficiarios aumentaron la frecuencia de sus visitas de prevención sanitaria en comparación con los grupos control. Las mejoras también son evidentes en la vacunación y las revisiones de rutina entre los niños beneficiarios menores de cinco años, con porcentajes más altos que los no beneficiarios. El programa ha cambiado comportamientos, que se transforman en un acervo para fortalecer las capacidades futuras, mejorando así las expectativas de vida de la familia.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Efectos en los indicadores de calidad de vida de los beneficiarios: Los efectos sobre los indicadores de calidad de vida pueden ser cuantificados en términos de salud, educación e ingresos disponibles de los hogares beneficiarios.

El estado de salud de los miembros de los hogares beneficiarios: Los efectos en los indicadores de calidad de vida muestran que se ha reducido el gasto en servicios de atención sanitaria entre las familias beneficiarias. Los beneficiarios del programa representan más de la mitad de las 400.000 visitas registradas en el Sistema de Gestión Clínica. La proporción de mujeres que se beneficiaron de las visitas de atención sanitaria prenatal y postnatal aumentó en un 1,6 y un 2,3 por ciento respectivamente. Los consejos de nutrición a las madres beneficiarias aumentaron en un 7,9 por ciento, mientras que la participación de las madres que amamantan como la principal opción de alimentación pasó de 76,5 por ciento a 83,5 por ciento. Del mismo modo, hubo un aumento en el número de revisiones médicas mensuales de prevención entre los niños menores de cinco años y en el porcentaje de estos niños con un programa completo de vacunación, un 4,8 y un 3,0 por ciento respectivamente (véase la tabla 1).

TABLA 1: RESULTADOS DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD SOBRE LOS INDICADORES SANITARIOS PARA EL HOGAR

INDICADOR	CAMBIO 2010-2011		DIFERENCIA (RESULTADOS DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD)
	BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD	NO BENEFICIARIOS	
Control prenatal en el último embarazo	1,6	-2,7	4,3
Control posnatal en el último embarazo	2,3	-2,8	5,1
Madres que reciben orientación nutricional	7,9	1,9	6,0
Madres que reciben orientación nutricional de un médico	20,6	17,1	3,5
Revisiones regulares del niño sano durante el último mes	1,9	-10,9	12,8
Niños de 18 a 60 meses de edad con un programa de vacunación completo	3,0	-0,7	3,7
Última revisión del niño sano en el Centro de Atención Primaria de Salud	9,4	4,2	5,2
Última visita del niño enfermo a un centro de Atención Primaria de Salud	9,8	0,8	9,0

Educación de los miembros de los hogares beneficiarios: El Programa de Solidaridad ha tenido efectos positivos no sólo en la educación de los niños en edad escolar, sino también en la de todos los miembros del hogar. La proporción de niños que recibieron el incentivo a la Asistencia Escolar y finalizaron el año escolar aumentó un 0,7 por ciento. Tal vez el impacto más importante es el aumento de la asistencia escolar continua de los niños beneficiarios, un 34,7 por ciento. Esto tiene beneficios generales para todos los miembros del hogar, en la medida en que la alfabetización entre los beneficiarios del Programa de Solidaridad aumentó en un 0,6 por ciento y el promedio de años de escolarización pasó de 4,5 a 4,8 en un solo año.

Otras mejoras son evidentes en los indicadores relacionados con las tasas netas de matriculación, asistencia escolar, tasa de alfabetización y finalización del año escolar. Las tasas de matriculación entre los niños beneficiarios superaron las de los no beneficiarios en un 2,4 por ciento, lo que sugiere que el Programa de Solidaridad ha incidido en que los hogares beneficiarios pobres den prioridad a enviar a sus hijos a la escuela. La asistencia escolar continua de los niños beneficiarios del Incentivo a la Asistencia Escolar es un 5,7 por ciento superior a la de los niños no beneficiarios, lo que sugiere que el Programa de Solidaridad también ha influido en las tasas de deserción escolar.

Ingresos de los hogares pobres: Las transferencias condicionadas de dinero Comer es Primero y el incentivo a la Asistencia Escolar han tenido un efecto amortiguador sobre los presupuestos familiares, contribuyendo a mitigar las situaciones de privación existentes. Estos beneficios representan el 20 por ciento de los costos de la canasta de alimentos para el quintil de ingresos más pobre. En general, los hogares pobres reciben un promedio de 50 dólares en transferencias de dinero y subsidios, lo que representa el 31 por ciento del

TABLA 2: CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD A LOS INGRESOS DE LOS HOGARES POBRES

TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS	PORCENTAJE DEL SALARIO MÍNIMO	PORCENTAJE DE LA CANASTA FAMILIAR GENERAL DEL QUINTIL MÁS POBRE	PORCENTAJE DE LA CANASTA DE ALIMENTOS DEL QUINTIL MÁS POBRE
Transferencias (Comer es Primero + ILAE + Apoyo al Adulto Mayor) y subsidios (Bono gas y bono luz)	31%	19%	40%
Transferencias Comer es Primero + ILAE + Apoyo al Adulto Mayor	21%	13%	27%
Transferencias Comer es Primero + ILEA	15%	9%	20%

salario mínimo (equivalente a un 19 por ciento de la canasta familiar general). Esto mejora la seguridad alimentaria y proporciona un complemento importante a los ingresos familiares (véase la tabla 2).

RESULTADOS DE LAS MEJORAS OPERACIONALES DEL PROGRAMA

- Fortalecimiento de los vínculos interinstitucionales entre el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) y el Programa Progresando con Solidaridad para el seguimiento del Programa.
- Mejora de la infraestructura informática de las oficinas provinciales del Programa y del equipo técnico de las mismas a través de talleres de capacitación.
- Diseño y desarrollo del Sistema Integrado de Atención al Ciudadano para ser utilizado como una herramienta para la gestión electrónica de las solicitudes y quejas de los beneficiarios del Sistema de Protección Social Dominicana.
- Diseño de la información automatizada para los procesos de verificación conjunta de responsabilidades en Educación, Salud y Documentación.
- Talleres de formación para más de 100 usuarios del Programa de Solidaridad en el uso del sistema de información del Programa en su versión mejorada, las herramientas de apoyo para la toma de decisiones y otras funcionalidades que apoyan las actividades de desconcentración del Programa.
- Diseño, desarrollo e implementación de las funcionalidades para soportar la gestión del nuevo componente del Programa Solidaridad Bono luz.
- El programa ha sido galardonado por el Banco Interamericano de Desarrollo y presentado como un modelo para la región y el mundo en materia de transferencias monetarias condicionadas, por integrar la creación de capacidades y la mejora de ofertas y servicios para la población vulnerable y desfavorecida.

CONCLUSIONES

Las evaluaciones que se han realizado al Programa de Solidaridad (ahora llamado Progresando con Solidaridad) han permitido medir sus impactos en la población beneficiaria con la introducción de medidas que mejoran la eficacia. Se han desarrollado incentivos y herramientas para promover la coordinación entre los ministerios y las agencias gubernamentales involucradas en la promoción del capital humano con el fin de incrementar la eficacia del gasto.

Los primeros resultados del Programa de Solidaridad (tras tres años de aplicación) revelan que se han cumplido las metas previstas en la primera fase, incluyendo el fortalecimiento de la protección social y haciendo un uso racional, eficiente y transparente de los recursos públicos. Estos resultados han impulsado la expansión del Programa, su mejoramiento y réplica en República Dominicana.

Las siguientes conclusiones surgieron como parte de las evaluaciones:

- El programa invierte en mejorar la calidad de la educación y la atención en los servicios públicos de salud.
- El Programa apoya el fortalecimiento de los servicios de salud y, en especial, la calidad de los servicios incluidos en el Plan Básico de Salud del Ministerio. Proporciona financiación para las unidades de atención primaria y esfuerzos de capacitación para profesionales de la salud, además de acciones que mejoran la calidad general del SyE. Para lograr este objetivo, ha apoyado la capacitación en guías y protocolos de atención sanitaria para más de 2.700 médicos y enfermeras, y ha informatizado todos los centros de salud del país. En consecuencia, cada paciente tiene un historial médico electrónico personal.
- La educación infantil y juvenil ha mejorado considerablemente gracias al Programa. Objetivos ambiciosos en esta área incluyen completar, al menos, el nivel inferior de la enseñanza secundaria y el acceso a una educación de mejor calidad para todos los jóvenes extremadamente pobres. Esto ayudará a romper el ciclo de pobreza intergeneracional y garantizará mejores oportunidades para estos niños, en comparación con las que tienen sus padres.
- Se logró cerrar parcialmente la brecha de pobreza y fortalecer las estructuras locales a nivel local, provincial y regional. También fueron mejorados los sistemas administrativos y financieros de planificación y de SyE del Programa.

En conclusión, el Programa de Solidaridad sigue siendo un referente en el desarrollo de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, y es una apuesta segura para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de población.

18. TRINIDAD Y TOBAGO

CREAR UN MARCO NACIONAL DE DESEMPEÑO PARA LA EVALUACIÓN

DINESH D. RAGOO

Director de Programas, Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible

INTRODUCCIÓN

Trinidad y Tobago es un país pequeño, pero que se está desarrollando rápidamente. Generalmente, se le considera como la capital financiera de la región del Caribe. Un rápido vistazo a la estabilidad económica de este Estado compuesto por dos islas gemelas muestra que, de 2011 a 2012, el producto interior bruto se situó en 13.632 millones de dólares. La inversión extranjera directa asciende actualmente a aproximadamente 1.110 millones de dólares y el desempleo está por debajo del 5 por ciento⁷⁵. Sin embargo, durante la última década, ha crecido la preocupación entre los ciudadanos, las partes interesadas y las agencias financieras y de donantes internacionales sobre la eficiencia y la eficacia del desempeño del sector público. Para los ciudadanos, es una cuestión de rendición de cuentas y transparencia relacionada con el gasto gubernamental de los fondos públicos y, por supuesto, con la relación costo-calidad. Aunque Trinidad y Tobago no recibe ayuda externa, para instituciones financieras internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la preocupación es si los préstamos (y en algunos casos, la financiación subvencionada) se están utilizando para alcanzar los objetivos y los resultados a los que estaban destinados.

Al Gobierno, y por extensión al sector público, se le está exigiendo ser más eficaz en la prestación de servicios, de manera que haya un impacto positivo en las vidas de los ciudadanos. Para asegurar esto, la actuación del Gobierno debe ser medida. En este sentido, se ha reconocido que es necesario desarrollar un sistema nacional de SyE, con una comprensión clara de los beneficios que aporta. También hay un consenso general sobre el papel fundamental de un sector público eficaz y eficiente para facilitar el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y el bienestar de todos los ciudadanos.

75 Banco Central de Trinidad y Tobago, 2012.

Sin embargo, para garantizar una prestación eficaz de servicios, el desempeño debe ser gestionado. Por lo tanto, el enfoque de SyE no sólo se centra en medir el desempeño, sino que también busca construir una cultura de gestión del desempeño en el servicio público que se reflejará en la buena gobernanza, la transparencia, la eficiencia en las operaciones del Gobierno y la rendición de cuentas sobre el gasto público. Se espera que, si estos resultados se manejan adecuadamente, contribuyan a la mejora de la prestación de servicios del sector público y a una mayor satisfacción de las partes interesadas.

Desde 2005, el Gobierno de Trinidad y Tobago ha estado involucrado en la creación de infraestructuras para un sistema de gestión del desempeño basado en los resultados en el sector público. El avance hacia el SyE se inició en 1992, con la capacitación en la gestión del ciclo del proyecto y el uso de marcos lógicos, que se convirtieron en un requisito para presentar y aprobar la financiación de proyectos importantes.

En 2008, conforme aumentaba el apoyo y la aceptación del SyE, el Gobierno acordó establecer unidades de seguimiento y evaluación en todos los ministerios y departamentos gubernamentales relevantes a fin de proporcionar apoyo a las decisiones y el diseño de políticas basado en la evidencia. En 2010, el Gobierno acordó además renombrar la entonces denominada Oficina Visión 2020 (la oficina de supervisión para la presentación de informes sobre la implementación del llamado Plan Estratégico Nacional de Trinidad y Tobago, *Visión 2020*). La Oficina fue rebautizada como Unidad Nacional de Transformación - ahora responsable nacional de la política de SyE y la supervisión de la práctica de SyE en el servicio público - y encargada de proporcionar una orientación general a las unidades de SyE de los ministerios competentes. Es importante señalar que esta unidad siempre ha pertenecido al Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible.

En 2010, el Gobierno introdujo una nueva orientación política: "Prosperidad para todos, manifiesto 2010". Este documento se ha reflejado en el Marco de Política a Medio Plazo 2011-2014 y está destinado a focalizar el trabajo del Gobierno de 2011 a 2014. El Marco identifica cinco áreas de seguimiento prioritarias: la delincuencia y la ley y el orden; la agricultura y la seguridad alimentaria; los servicios de salud y los hospitales; el crecimiento económico, la creación de empleo, la competitividad y la innovación; y la reducción de la pobreza y el desarrollo del capital humano.

CONTENIDOS PRINCIPALES

Basándose en este documento de política, en 2012 se desarrolló una estrategia de medición: el Marco de Desempeño Nacional 2012-2015, que describe la estrategia de medición para valorar y evaluar la implementación del Marco de Política a Medio Plazo. El Marco de Desempeño, el primero de su clase en Trinidad y Tobago, representa un enfoque bastante nuevo para la planificación y un cambio claro en el pensamiento y la política en el sentido de que incorpora el elemento de medición.

Es habitual desarrollar políticas y planes amplios, pero traducirlos en acciones que permitan alcanzar resultados es una experiencia nueva para el país. El Marco de Desempeño Nacional cambia el foco de la presentación de informes sobre las actividades y productos para

centrarse en los impactos reales de las intervenciones del Gobierno en la vida de nuestros ciudadanos. El Marco de Desempeño ha esbozado una cadena de resultados para cada área prioritaria incluyendo los resultados e impactos y servirá como herramienta de medición para dar seguimiento al logro de los objetivos y metas descritos en el “Marco de políticas a medio plazo 2011-2014”. También es importante señalar que el Marco de Desempeño Nacional fue desarrollado mediante una amplia colaboración con todos los ministerios y las agencias y departamentos competentes.

En esencia, el Marco de Desempeño Nacional ha detallado ocho áreas clave de resultados, 23 resultados nacionales y 52 indicadores nacionales para evaluar el Marco de Políticas a Medio Plazo. Basándose en este nuevo marco para medir el desempeño, el primer informe sobre este tema específico fue publicado en 2012. Se espera que el informe sea realizado anualmente por la Unidad de Transformación Nacional y ofrezca información sobre los indicadores nacionales en comparación con los resultados nacionales. Tanto el Marco de Desempeño como el Informe anual sobre el desempeño 2012, fueron presentados oficialmente en febrero de 2013 y posteriormente expuestos en el Parlamento de la República de Trinidad y Tobago.

Para ganar más apoyo para el SyE en el sector público y fortalecer la red de profesionales locales de SyE, en 2011 se inició el Foro de Evaluación del Desarrollo. Ésta es una iniciativa con dos partes. La primera parte consiste en una conferencia anual para el intercambio de información en el área de SyE local, para motivar y para establecer una comunidad de profesionales. El primer encuentro se celebró en noviembre de 2011; el consultor Robert Lahey pronunció el discurso de apertura sobre el uso del SyE en Trinidad y Tobago. El segundo encuentro anual se celebró en noviembre de 2012 y contó con un discurso inaugural del profesor Christo de Coning, miembro del Consejo de la Asociación Surafricana de SyE, en la que compartió “28 lecciones aprendidas de la experiencia surafricana”. Los asistentes también recibieron información actualizada sobre las actividades locales del año relacionadas con el SyE.

La segunda parte de la iniciativa es un foro *on line* establecido para mejorar la comunicación entre la comunidad local, regional e internacional de profesionales de evaluación del desarrollo. El foro busca ampliar el diálogo sobre el uso, la práctica y los beneficios de la evaluación del desarrollo, en particular en lo que se refiere a los contextos caribeño y local.

Trinidad y Tobago está también en vías de desarrollar su primera política nacional de seguimiento y evaluación. Esta política ayudará a establecer la infraestructura para una cultura de toma de decisiones basada en la evidencia en Trinidad y Tobago; facilitará la mejora de un sistema de SyE participativo, integrado e inclusivo, capaz de llevar a cabo estudios sobre el desarrollo; y ayudará a las partes interesadas en el desarrollo de Trinidad y Tobago a obtener información basada en el desempeño, oportuna y estratégicamente enfocada para tomar decisiones basándose en la evidencia.

CONSTRUYENDO CAPACIDADES

En 2009, Trinidad y Tobago elaboró un plan de acción a medio plazo para la creación de capacidades de SyE. La agenda del plan para la realización efectiva de SyE incluyó el establecimiento de un centro de SyE en el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible

para apoyar el desarrollo y explotación de los resultados de la medición y la presentación de informes; crear capacidades de SyE en todos los ministerios a través de la formación y el desarrollo; y producir e invertir en una estrategia de desarrollo de datos.

A pesar de estos esfuerzos, las capacidades de SyE siguen siendo débiles. En la actualidad, alrededor del 75 por ciento de todos los ministerios (30) han establecido unidades de SyE, con base en la decisión del Gabinete de ministros en 2008. Sin embargo, la dotación en personal de estas unidades sigue siendo un desafío como consecuencia de un número insuficiente de profesionales de SyE. La creación de capacidades, especialmente en materia de evaluación, sigue siendo lenta. Al no disponer de experiencia en las instituciones locales o regionales, los ministerios a menudo tienen que dirigirse a las instituciones internacionales de formación para capacitar a los funcionarios públicos. No obstante, el Gobierno mantiene su compromiso de encontrar una solución a este dilema. Continúan las conversaciones con organismos regionales, como el Banco de Desarrollo del Caribe, y con organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para desarrollar un programa de formación integral, no sólo para Trinidad y Tobago, sino para la región del Caribe en su conjunto.

CONCLUSIONES

La utilidad de un sistema de SyE depende de la credibilidad, la utilidad y la oportunidad de los datos. La gestión de datos en Trinidad y Tobago es coordinada oficialmente por la Oficina Central de Estadística, que actualmente pasa por un proceso de reestructuración estratégica para asegurar su pertinencia y eficacia en el cumplimiento de su mandato. Se espera que esta oficina proporcione el apoyo necesario para el emergente sistema de SyE en Trinidad y Tobago. La insuficiencia de datos es un problema significativo, sobre todo en lo que respecta a la creación de un sistema de SyE sólido y sostenible.

Otra limitación, aunque ésta no supone un desafío importante en este momento, es la independencia de la Unidad Nacional de Transformación, que sirve esencialmente como centro para el seguimiento y la evaluación del desempeño del Gobierno. A medida que avance el sistema nacional, se puede pensar en convertir esta unidad en un órgano estatutario o autoridad independiente que informe al presidente o al parlamento.

Trinidad y Tobago está a punto de conseguir un sistema avanzado de SyE nacional que proporcione informes oportunos. Este sistema influirá en la toma de decisiones, lo que a su vez determinará cómo se hacen las asignaciones presupuestarias nacionales. Con este fin, se está elaborando un marco integrado de gestión pública que incorpore la política nacional, la planificación estratégica, la elaboración de informes, la elaboración de presupuestos y el SyE. Es más, se prevé que en los próximos tres años, el sistema esté totalmente integrado en una plataforma de tecnología de la información, con todos los requisitos de usuario necesarios y un acceso definido.

Desde 2013, Trinidad y Tobago está en camino de convertirse en un líder en el desarrollo de un sistema de SyE basado en los resultados a nivel nacional. Además, Trinidad y Tobago reconoce el valor del SyE y continúa trabajando en favor de la construcción de un entorno que valore la medición, el desempeño y la prestación de servicios.

19. BENÍN

EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN BENÍN: AVANCES EN MATERIA DE UTILIZACIÓN E INDEPENDENCIA

ARISTIDE N. DJIDJOHO

Coordinador de la Oficina de Evaluación de las Políticas Públicas, Gabinete del Primer Ministro

INTRODUCCIÓN

Benín fue por primera vez consciente de la importancia de la evaluación en el año 2007, cuando incorporó esa función a un ministerio. Las deficiencias observadas en la práctica de la evaluación en Benín, en particular el bajo nivel de institucionalización, llevaron a las autoridades a abordar el problema mediante la creación de la Oficina de Evaluación de Políticas Públicas (BEPP)⁷⁶, que actualmente opera bajo la autoridad del Primer Ministro⁷⁷.

Tras el diagnóstico de las capacidades nacionales de evaluación, realizado en 2010, se tomó la decisión de institucionalizar la evaluación a tres niveles (institucional, organizativo y operacional), en particular mediante la clarificación de medidas institucionales, la creación de herramientas, la realización de evaluaciones y la creación de capacidades a nivel nacional. Esta experiencia específica, impulsada por la fuerte voluntad política del Gobierno, permitió mejorar el proceso de evaluación y superar muchos obstáculos.

Este documento resume la evolución del proceso de institucionalización y analiza el uso de la evaluación en relación a las cuestiones de independencia.

76 Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques.

77 BEPP opera bajo la supervisión del Gabinete del Primer Ministro encargado de la Coordinación de la Acción Gubernamental, la Evaluación de las Políticas Públicas, el Programa de Desnacionalización y el Diálogo Social.

EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

El Gobierno ha encargado a la BEPP valorar y desarrollar la evaluación de las políticas públicas en Benín.⁷⁸ En este marco, la forma de abordar la institucionalización ha consistido en definir claramente la visión del Gobierno en el área de evaluación: idear un sistema de SyE para ayudar a la toma de decisiones y la transparencia, compartido por la Administración Pública, las instituciones y todos los otros actores del desarrollo con el objetivo de mejorar la eficacia de las políticas públicas.

A fin de clarificar la estructura organizativa de la evaluación en el seno de la Administración Pública, se ha puesto en marcha un sistema formal. El marco institucional para la Evaluación de las Políticas Públicas⁷⁹, creado por el decreto que regula la adopción de la Política Nacional de Evaluación, identifica a todos los implicados en la evaluación y especifica sus funciones. La BEPP está en el centro del dispositivo utilizado para llevar a cabo las evaluaciones, difundir la información, sacar provecho de los conocimientos y fortalecer las capacidades. Este sistema formal está integrado en el proceso de la cadena de Planificación-Programación-Elaboración del Presupuesto, Seguimiento y Evaluación, y contribuye a la evaluación de los proyectos, los programas y las políticas públicas del Estado. Sin embargo, mientras el sistema funciona bien a nivel nacional, a nivel sectorial es menos eficaz, en particular en lo que respecta a la recogida, el procesamiento, el análisis, la centralización y la publicación de datos.

A raíz de la implementación del Marco Institucional para la Evaluación de las Políticas Públicas, Benín fortaleció su estrategia de evaluación mediante el diseño y la adopción de una Política Nacional de Evaluación⁸⁰ para diez años en octubre de 2012. El ámbito de aplicación incluye las Orientaciones de Desarrollo Estratégico, la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza 2011-2015⁸¹, otras políticas sectoriales, las actividades de los servicios públicos y las acciones de las colectividades descentralizadas.

Además, se han invertido recursos sustanciales para entrenar y fortalecer las capacidades de evaluación de más de 150 gestores que trabajan en los ministerios y municipios. En 2010 y 2012 se organizó una conferencia bienal, conocida como las *Journées Béninoises de l'Évaluation* (Jornadas de Evaluación de Benín), para movilizar a la comunidad nacional e internacional de evaluación en torno a los desafíos de la institucionalización. Aunque se han registrado avances significativos, aún se requieren esfuerzos considerables, tanto a nivel organizativo como operativo (véase la figura 1).

USO DE LA EVALUACIÓN

Las evaluaciones llevadas a cabo en Benín son principalmente evaluaciones de políticas públicas o evaluaciones de programas y proyectos; cubren todos los sectores sociales y productivos. La BEPP es la responsable de llevar a cabo evaluaciones de las políticas públicas y los programas

78 Decreto de creación de la Oficina del Primer Ministro y decreto que regula la adopción de la Política Nacional de Evaluación.

79 Cadre Institutionnel de l'Évaluation des Politiques Publiques.

80 Politique Nationale d'Évaluation.

81 Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté.

FIGURA 1. DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN EN 2013

NIVELES	COMPONENTE 1	COMPONENTE 2	COMPONENTE 3
MACRO (Estratégico/ Institucional/Nacional)	VISIÓN	POLÍTICA	MARCO REGULATORIO
	SÍ	SÍ	SÍ
MESO (Táctico/ Organizativo/ Estructuras)	FUNCIÓN DE EVALUACIÓN	PRESUPUESTO ESPECÍFICO	COMPETENCIAS ESPECÍFICAS
	FUERTE	MEDIO	DÉBIL
MICRO ((Operativo/ Técnico/Herramientas)	RECURSOS PROFESIONALES	FORMACIONES ESPECÍFICAS	EVALUACIONES DE CALIDAD
	DÉBIL	DÉBIL	DÉBIL

que tienen impactos nacionales; los coordinadores de SyE de la BEPP, dentro de los departamentos de programación y de prospección de cada ministerio sectorial, son los responsables de los proyectos y programas de su ministerio; el Observatorio de Cambio Social⁸² está a cargo de la evaluación de los impactos de los programas de reducción de pobreza.

Las evaluaciones tratan de valorar la eficacia general de las políticas, pero se centran en aspectos específicos para cada caso. Para garantizar la imparcialidad de los informes, son realizadas por consultores y empresas independientes. En esta materia, la BEPP ha elaborado un código de ética profesional inspirado en los estándares internacionales.

Las evaluaciones son usadas por el Gobierno, la Administración, la sociedad civil y los beneficiarios; son utilizadas por quienes toman las decisiones (Consejo de Ministros), los gestores de políticas (ministerios, departamentos técnicos) y los socios técnicos y financieros para proporcionar información y ayudar en la toma de decisiones. Las evaluaciones contribuyen a la elaboración de los nuevos ciclos de políticas y programas públicos, y pueden ayudar a determinar las reasignaciones de recursos.

Debido a que los informes de evaluación no se publican, las evaluaciones no son particularmente útiles para informar al público. Sin embargo, los informes están a disposición de la Administración Pública, los socios técnicos y financieros y las asociaciones profesionales de los sectores evaluados. La BEPP muestra, sin embargo, interés en desarrollar un enfoque participativo para fomentar una mejor difusión de la información a la sociedad civil.

El análisis muestra que los resultados del sistema de SyE no se tienen suficientemente en cuenta, aunque ha habido una evolución positiva en los últimos años. La calidad de los informes de evaluación y el SyE de la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza han mejorado, lo que ha tenido un impacto positivo en la adopción de recomendaciones.

82 L'Observatoire du Changement Social.

RETOS PRINCIPALES EN BENÍN

A fin de satisfacer las necesidades de desarrollo, sobre todo, para aumentar la eficacia de la acción pública, hay que superar una serie de desafíos relacionados con el uso de la evaluación y su independencia.

Planificación

La evaluación proporciona información sobre el ciclo de la gestión pública. Comprender esto es fundamental en lo que se refiere a los problemas relacionados con el uso de la evaluación, ya que, si las actividades de evaluación siguen estando desconectadas del ciclo de la gestión pública, siempre será difícil garantizar que las evaluaciones sean correctamente utilizadas. Por tanto, es necesario que la práctica de la evaluación se haga más sistemática y que se corresponda con la planificación del Gobierno y el calendario de programación presupuestaria.

Utilidad

La utilidad radica en la capacidad de las partes interesadas en la evaluación de plantear las preguntas adecuadas y utilizar los resultados de una evaluación de manera correcta para mejorar la calidad de las actuaciones públicas. En ausencia de una clara demostración de cómo la evaluación puede ser útil para Benín, la evaluación será rápidamente percibida como un nicho para un puñado de especialistas a los que se otorgan recursos innecesariamente.

Comunicación y diálogo

La evaluación debe convertirse en una herramienta para el diálogo y un medio para lograr un consenso científico, social e incluso político en torno a las políticas evaluadas. Debe estimular el debate público y no ser utilizada sólo por los gestores, como todavía sucede en Benín.

Calidad

Es absolutamente esencial que el incremento de las prácticas de evaluación no tenga un efecto perjudicial sobre la calidad de la evaluación. Las evaluaciones deben seguir siendo rigurosas y objetivas, y deben servir a los propósitos de desarrollo. Con este fin, deben ser realizadas por personas cualificadas que sean independientes, no hayan declarado ni parezcan tener conflictos de intereses, y que respeten los estándares de la ética profesional.

El papel de las instituciones y la sociedad civil

Si la evaluación es alentada por el Poder Ejecutivo, pero no por otras partes interesadas, no es favorable ni viable. En Benín, a pesar de los esfuerzos del Gobierno, el Parlamento muestra poco interés en la evaluación y hay una falta de dinamismo de la sociedad civil. Es una tendencia que debe ser revertida.

SOLUCIONES POSIBLES

Para hacer frente a estos desafíos, Benín está trabajando para continuar con el proceso de desarrollo de la evaluación, mientras pone en marcha soluciones prácticas.

Plan Estratégico de Evaluación

El Plan Estratégico de Evaluación es un programa nacional de evaluación basado en la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza. Dicho Plan reúne las intervenciones del Estado y los asociados técnicos y financieros para planificar sistemáticamente todas las actividades de evaluación que se consideran prioritarias a nivel central. Al poner en marcha una herramienta para que la evaluación de la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza sea operacional, será posible no sólo movilizar las estructuras alrededor de las políticas, estrategias y programas prioritarios a evaluar, sino también encontrar respuestas adecuadas a las preocupaciones del Gobierno y los asociados técnicos y financieros.

Creación del Consejo Nacional de Evaluación

El Consejo Nacional de Evaluación⁸³ fue establecido en 2012 por un decreto aprobado en una reunión del Gobierno. El Consejo es el encargado de asesorar al Gobierno acerca de la evaluación y promover el desarrollo de la evaluación a nivel nacional, regional y municipal; también ofrece apoyo a la BEPP en el diseño de los diversos programas de evaluación gubernamentales; y promueve normas, estándares y metodologías. Su creación es una manera de resolver el problema de la independencia en la evaluación. Enfoques más permanentes, como la constitucionalización de la evaluación, son previsible en el largo plazo.

Fortalecimiento de las capacidades

El fortalecimiento de las prácticas de evaluación conlleva aumentar la demanda de evaluación. Para ser intensa y sostenible, la demanda de evaluación debe ser satisfecha por evaluaciones que sean independientes, imparciales y tengan una calidad y cantidad adecuadas. Por lo tanto, es necesario fortalecer las capacidades tanto de los individuos como de las organizaciones, y profesionalizar la evaluación. La formación profesional está en marcha para este fin, y un programa universitario fue planificado desde finales de 2013.

Fortalecimiento de las iniciativas internacionales

El apoyo de las organizaciones internacionales –p.ej., los Centros Regionales para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– sigue siendo una palanca formidable para el desarrollo de las prácticas de evaluación. En el caso de Benín, el apoyo prestado por el PNUD al BEPP y la participación de Benín en foros como las conferencias de capacidades nacionales de evaluación han sido de gran utilidad para la promoción de la evaluación. Ha hecho posible la formación de nuevas relaciones de cooperación con el Departamento de SyE del Desempeño de la Presidencia de Suráfrica, la Comisión de Evaluación de la Oficina del Primer Ministro de Uganda, la Asociación Africana de Evaluación, la iniciativa CLEAR y la Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto. Sería aconsejable intensificar este tipo de cooperación con los países del Sur en general.

83 Conseil Nationale de l'Évaluation.

FIGURA 2. MATRIZ DEL PLAN DE EVALUACIÓN ESTRATÉGICA



CONCLUSIÓN

A pesar de algunas dificultades de funcionamiento, la experiencia de Benín muestra que la institucionalización de la evaluación es un factor importante en la mejora de la calidad de la gobernanza y, por lo tanto, para el desarrollo de los países africanos. El sistema de SyE en Benín es todavía una labor en curso, pero el impulso que ha recibido con la adopción de la evaluación a nivel nacional significa que debería ser posible arraigar gradualmente una cultura de evaluación.

En cuanto a los desafíos a superar, las recomendaciones de Benín son:

- Fortalecer las medidas institucionales, normativas, legales y constitucionales para garantizar la independencia de la evaluación, su sostenibilidad, y la obligación de seguir y evaluar políticas públicas (p.ej., una ley sobre evaluación y gestión basada resultados).
- Fomentar la participación de los órganos parlamentarios y de la sociedad civil en los procesos de evaluación.
- Promover las sinergias posibles entre los donantes con el fin de crear centros de excelencia y ventanillas como “caja de herramientas” para que los países desarrollen la evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

BEPP y Center for Learning on Evaluation and Results (CLEAR) (2012). État des lieux du système national de suivi et d'évaluation du Bénin.

Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques (BEPP) (2010). Étude diagnostique des capacités nationales en évaluation au Bénin.

Primature y BEPP (2012). Politique Nationale d'Évaluation 2012-2021.

20. GHANA

CREAR CAPACIDADES DE SYE PARA MEJORAR EL SISTEMA NACIONAL DE SYE EN GHANA: EL CAMINO A SEGUIR

BRUNO B. DERY

Director Adjunto, Comisión Nacional
de Planificación del Desarrollo

ANTECEDENTES

El Gobierno de Ghana está comprometido con la prestación de un servicio público eficaz, fortaleciendo la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, asegurándose de que la formulación de políticas y la toma de decisiones se basan en la evidencia y que se obtienen los resultados en relación con las metas de crecimiento y desarrollo del país. La Constitución de 1992 y varias leyes del Parlamento reconocen la necesidad de utilizar el seguimiento y la evaluación para determinar el alcance de los avances realizados hacia la consecución de los objetivos de las políticas e intervenciones nacionales. También hay un reconocimiento general de que el SyE es el principal instrumento para valorar hasta qué punto el Gobierno ha hecho lo que prometió hacer en el marco de sus políticas y planes de desarrollo.

Ghana ha elaborado disposiciones institucionales para el SyE a nivel nacional, regional y de distrito. La Constitución y la legislación de apoyo han definido las funciones y responsabilidades en SyE de las agencias gubernamentales, de departamentos específicos de los ministerios sectoriales y de unidades en las administraciones regionales y de distrito. La Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (NDPC, por sus siglas en inglés) es el principal órgano responsable del SyE nacional. Las directrices en SyE de la Comisión enfatizan la participación de las autoridades tradicionales, las organizaciones de la sociedad civil y los asociados para el desarrollo en la creación de un enfoque participativo para un SyE eficaz y de mecanismos de retroalimentación. La Comisión reconoce el hecho de que tanto el seguimiento como la evaluación son herramientas indispensables para la medición del desempeño y de los resultados del desarrollo.

EL SISTEMA NACIONAL DE SYE

En los últimos 10 años, la NDPC ha aumentado sus esfuerzos para establecer un sistema nacional de SyE funcional y para arraigar la cultura de SyE en el sector público. El sistema se articula en marcos nacionales de políticas de desarrollo a medio plazo de cuatro años sucesivos y los correspondientes planes de desarrollo a niveles sectorial y de distrito.

Los marcos de las políticas nacionales

Los marcos nacionales de las políticas de desarrollo son los primeros modelos de política de desarrollo elaborados a nivel nacional por la Comisión con los insumos de los sectores público y privado. La NDPC recopila y analiza los insumos sobre políticas de los ministerios, departamentos, agencias y otras fuentes para producir un marco nacional de políticas de desarrollo.

La realización de los objetivos políticos depende en gran medida de su vinculación efectiva con los planes de desarrollo a nivel sectorial y de distrito, y al presupuesto nacional. En consecuencia, los sistemas eficaces de SyE proporcionan información valiosa y lecciones para la continua mejora de las políticas, los planes y el presupuesto nacional. Los vínculos indispensables entre estos bloques de construcción del desarrollo nacional se representan en la figura 1.



Los tres últimos marcos nacionales de política de desarrollo fueron:

- La Estrategia de Reducción de la Pobreza de Ghana (GPRS I, por sus siglas en inglés) 2002-2005.
- La Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (GPRS II, por sus siglas en inglés) 2006-2009.
- La Agenda para el Crecimiento Compartido y el Desarrollo de Ghana (GSGDA, por sus siglas en inglés) 2010-2013.

Planes de desarrollo sectorial y de distrito

La preparación del plan sigue la formulación de políticas dentro del ciclo de planificación. Es el medio para trasladar las estrategias y los objetivos políticos de los marcos nacionales de política de desarrollo pertinentes a los proyectos y programas susceptibles de ser implementados. El proceso integra las cuestiones espaciales, sociales, económicas y ambientales en acciones específicas dentro del sistema de planificación descentralizada. En este sentido, la Comisión emite directrices en consonancia con los marcos nacionales de política de desarrollo y prescribe el proceso, el formato y el contenido de los planes de desarrollo a los distritos y sectores. Los planes de desarrollo a medio plazo son elaborados después por todas las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito y los ministerios, departamentos y agencias. Estos planes son preparados para su aplicación a fin de alcanzar los objetivos políticos de los marcos nacionales de políticas de desarrollo.

Planes nacionales de SyE

Los procesos de SyE comienzan después de la preparación del plan. Los sistemas de SyE eficaces se basan en la formulación de políticas, la planificación del desarrollo y los sistemas de elaboración de presupuestos para proporcionar una retroalimentación valiosa para esos sistemas. El SyE es el principal instrumento para evaluar hasta qué punto el Gobierno ha hecho lo que prometió hacer en sus declaraciones de política nacional y planes de desarrollo. La Comisión ha elaborado tres planes nacionales de SyE en línea con las GPRS I y II y el GSGDA.

Directrices de SyE sectorial y de distrito

La Comisión emite directrices de SyE dirigidas a todas las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito, a los ministerios, los departamentos y las agencias sectoriales, para la preparación de un plan de SyE de los planes de desarrollo correspondientes. Los planes de SyE a nivel sectorial y de distrito constituyen la base de sus sistemas de SyE y sirven como hojas de ruta para el seguimiento y la evaluación de los planes de desarrollo correspondientes. Las directrices también contienen formatos y plazos para preparar los planes de SyE e informes de progreso trimestrales y anuales.

Formación y apoyo en SyE

La Comisión organiza formación de base en SyE para el personal básico de SyE de las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito, y de los ministerios, departamentos y agencias, con el fin de mejorar su comprensión y capacidad para preparar e implementar sus planes de SyE. Los talleres de dos días debaten primero conceptos clave (es decir, seguimiento, evaluación y SyE participativo). Luego, los asistentes realizan ejercicios de grupo para explorar las diez etapas de preparación de un Plan de SyE:

1. Identificación y análisis de las partes interesadas.
2. Evaluación de las necesidades, condiciones y capacidades de SyE.
3. Indicadores de seguimiento.
4. Elaboración de una matriz de SyE.
5. Creación de un plan de trabajo y un calendario de SyE.
6. Preparación de un presupuesto de SyE.
7. Recopilación, validación y selección de datos.
8. Análisis de datos y uso de los resultados.
9. Elaboración de informes.
10. Divulgación de la información.

El personal de la Comisión también organiza, previa solicitud, reuniones de apoyo y programas de formación a medida para mejorar aún más las aptitudes del personal para preparar sus planes de SyE.

Informes de avance anual

La mayoría de las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito, y los ministerios, los departamentos y las agencias, preparan ya planes de SyE e informes de progreso anuales. Borradores de estos documentos son presentados a la Comisión para su revisión y aprobación. La Comisión elabora listas de control que se utilizan para revisar los borradores de planes de SyE y los informes anuales de progreso presentados con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos fundamentales de las directrices y los formatos de los informes de SyE. Se organizan reuniones para proporcionar a todas las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito y a los ministerios, departamentos y agencias, información en la forma de comentarios generales y específicos sobre los planes de SyE y sus informes de progreso anual. De este modo, la Comisión ha simplificado los procesos nacionales de SyE, ha proporcionado un criterio estándar para medir los avances y ha establecido los requisitos mínimos para cualquier sistema de SyE en el país.

Entre 2002 y 2012, la Comisión elaboró diez informes nacionales de avance anual. Estos documentos han informado al Gobierno sobre su desempeño, sobre los temas en los que está actuando bien y dónde hay debilidades. Los informes también proporcionan recomendaciones políticas sobre cómo minimizar las debilidades.

Manual nacional de SyE

Una recomendación clave de los participantes en los talleres de formación en SyE organizados por la Comisión fue la necesidad de un manual de referencia. La Comisión aceptó el desafío y elaboró un borrador de manual nacional de SyE con el apoyo financiero del Banco Mundial y la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional. Estaba prevista la revisión del trabajo sobre el manual antes de su lanzamiento en el país. Este documento complementará las directrices de SyE, los planes de SyE y otros documentos sobre SyE elaborados por la Comisión en colaboración con sus asociados para el desarrollo. El manual abarca todos los elementos esenciales de un sistema nacional de SyE en el contexto de desarrollo en el sector público de Ghana. Los temas principales de este manual se analizan en cuatro partes: SyE nacional, justificación y vínculos; comprensión de conceptos clave; comprensión del SyE como un sistema; y pasos para el desarrollo de un sistema de SyE. Las cuatro partes se subdividen en diecisiete capítulos.

Otras actividades de SyE

En este proceso de construcción del sistema nacional de SyE, la Comisión:

- Realizó un análisis de la pobreza y el impacto social para evaluar las consecuencias sobre la población pobre y vulnerable de ciertas reformas políticas del Gobierno, en virtud de GPRS I.
- Llevó a cabo ejercicios de SyE participativos en determinados temas nacionales y elaboró informes de evaluación ciudadanos en 2005 y 2008.
- Difundió los informes nacionales de avance anuales y organizó talleres de difusión regionales para discutir su contenido.
- Llevó a cabo programas de formación de SyE avanzados, adaptados, para los distritos de nueva creación en el año 2009.
- Realizó un estudio de referencia sobre los recursos presupuestarios gastados en SyE y las estadísticas de los ministerios, departamentos y agencias en 2011.
- Preparó los informes bienales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ghana (2002, 2004, 2006, 2008 y 2010) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de evaluar el progreso realizado por este país para cumplir dichos Objetivos.

DESAFÍOS

La Comisión hizo un progreso constante, superando numerosos desafíos en su esfuerzo por establecer un sistema de SyE nacional funcional. Estos desafíos incluyen:

Escasa demanda y utilización de los resultados de SyE

La demanda y la utilización de los resultados del SyE en la formulación de políticas y la toma de decisiones son todavía muy bajas a todos los niveles en el país. Por ejemplo, los informes

nacionales de progreso anual fueron elaborados en gran parte en respuesta a la demanda de información de los asociados para el desarrollo en el contexto de su apoyo directo al presupuesto nacional a través del proceso de Apoyo Presupuestario de Múltiples Donantes. Una mayor demanda de los resultados de SyE por parte del Gobierno habría asegurado que todas las intervenciones fueran controladas y que los impactos de estos programas en los ciudadanos fueran evaluados de manera efectiva. Además, se necesita una mayor demanda de resultados de SyE por parte del Parlamento para que éste ejerza su función de supervisor del Ejecutivo. Las organizaciones de la sociedad civil también necesitan aumentar su demanda de resultados de SyE para la promoción y la responsabilidad social.

Recursos y asignaciones presupuestarias limitados para el SyE

Hasta la fecha, el SyE ha recibido escasa prioridad en los ministerios, los departamentos y las agencias, o en los presupuestos metropolitanos, municipales y de las asambleas de distrito, y los desembolsos reales han sido comparativamente insignificantes. Los fondos liberados para las actividades de SyE son a menudo insuficientes para construir y mantener sistemas eficaces. Algunos ministerios, departamentos, agencias y asambleas metropolitanas, municipales y de distrito carecen del equipo material necesario para realizar las actividades de SyE y de producción de datos (p.ej., sistemas informáticos, transporte y herramientas de oficina). Los gastos destinados a SyE con frecuencia salen perdiendo cuando las partidas presupuestarias son insuficientes. A menudo, las evaluaciones no son realizadas, sobre todo por falta de fondos.

Débil capacidad

Aunque la Comisión proporcionó algo de formación a los ministerios, los departamentos, las agencias y a las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito, las capacidades de SyE institucional e individual siguen siendo débiles. Hay recursos limitados para dotar de la pericia de SyE necesaria al personal en los ministerios, departamentos y agencias, así como en las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito, o para garantizar que la información de SyE se utiliza para basar las asignaciones presupuestarias y la formulación de políticas.

La falta de incentivos, recompensas y sanciones

Los ministerios, los departamentos, las agencias y las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito no están obligados a rendir cuentas por los resultados que obtienen ni deben demostrar el costo-beneficio o explicar si han logrado lo que dijeron que harían con los recursos asignados. Además, tampoco hay incentivos a nivel individual para recompensar al personal por llevar a cabo actividades de SyE.

Incumplimiento de los plazos de presentación de informes y marcos de SyE

La mayoría de las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito ahora elaboran sus planes de SyE y los informes de progreso anual utilizando los formatos acordados en las directrices. Sin embargo, la adherencia a la presentación de informes dentro de los plazos

sigue siendo un gran problema a todos los niveles. Los diferentes ciclos de presentación de informes de los ministerios, departamentos y organismos impiden la coordinación de los resultados de SyE en todo el Gobierno y afectan negativamente a la calidad y oportunidad de la elaboración del informe nacional de progreso anual.

La existencia de marcos de SyE que no se ajustan a las directrices emitidas por la Comisión a menudo se debe a que los asociados para el desarrollo apoyan diferentes sistemas de SyE en lugar de utilizar los sistemas nacionales.

Escasa calidad de los datos, lagunas e inconsistencias en los datos

Cada año, la producción de informes nacionales de progreso anual debe superar las inconsistencias en los datos facilitados por los ministerios, departamentos y organismos para las mismas variables en el mismo período de tiempo, los datos incompletos en los informes de avance anuales a nivel de distrito, y la falta de datos para algunos indicadores.

Sistemas de gestión de la información y de redes inadecuados

Los sistemas de gestión de la información en los ministerios, los departamentos, las agencias y las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito son inadecuados y en algunos casos inexistentes. En muchos ministerios, departamentos y agencias, los datos a nivel de distrito y regional no son transferidos a través de la red.

EL CAMINO A SEGUIR

La Comisión reconoce que el camino hacia un sistema de SyE operativo es muy largo. También es consciente de que tendrá que construir alianzas sólidas y continuar perfeccionando la hoja de ruta a través de un proceso muy participativo. Para seguir adelante, una de las medidas inmediatas que la Comisión debe tomar es aumentar el conocimiento y las capacidades de SyE de quienes formulan y deciden las políticas a todos los niveles de gobierno. Con el apoyo de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, la Comisión tiene previsto organizar próximamente programas de formación en SyE a medida para los ministros de Estado, los parlamentarios, los directores principales, los directores ejecutivos de distrito y los presidentes de las asambleas de distrito. Si el liderazgo político entiende y aprecia el valor del SyE, eso se traducirá en un mayor apoyo para el establecimiento de un sistema nacional de SyE y la mejora de la inversión en las evaluaciones.

Otras medidas que la Comisión debe adoptar en un futuro próximo incluyen el desarrollo de una política nacional a largo plazo orientada al desarrollo de capacidades de SyE institucionales e individuales para aumentar el número de especialistas en SyE cualificados con el fin de apoyar el crecimiento del sistema nacional de SyE. La Comisión también debería desarrollar mecanismos para aumentar la conciencia general y el reconocimiento de la necesidad y los beneficios que conlleva contar con un sólido sistema nacional de SyE. Esto aumentará la demanda y el uso de la información de SyE por parte de la Oficina del presidente, el Parlamento, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y de investigación, los asociados para el desarrollo, los medios de comunicación, y en realidad, todos los ciudadanos de Ghana. Hay una urgente necesidad de pasar de la simple

preparación de informes anuales de avances para cumplir con los requisitos legales o con las demandas de los donantes, a la generación de productos de SyE de apropiación nacional como parte integral de una buena gobernanza.

Existe la necesidad de establecer recompensas y sanciones para las instituciones y los individuos que se atengan o no estén a la altura en el uso del tiempo y los recursos para cumplir con sus mandatos de SyE. Por ejemplo, se podría fortalecer los vínculos entre los resultados de SyE y la liberación de fondos para ministerios, los departamentos, las agencias y las asambleas metropolitanas, municipales y de distrito.

La Comisión debería desarrollar una estrategia a largo plazo para establecer un mecanismo de financiación sostenible para todas las actividades de SyE en el país –por ejemplo, mediante la asignación de un 2 a un 5 por ciento de todos los presupuestos de desarrollo para SyE (p. ej., partes del presupuesto nacional para inversión y servicios, presupuestos de los planes de desarrollo a medio plazo, presupuestos de los proyectos y programas).

Es necesario desarrollar un mecanismo a largo plazo para aumentar progresivamente las asignaciones presupuestarias para la Comisión, los ministerios, los departamentos, las agencias metropolitanas y las asambleas municipales y de distrito, y el servicio estadístico de Ghana con el fin de llevar a cabo las evaluaciones, recoger datos fiables y desarrollar sistemas de gestión de información. Existe la necesidad de contar con sistemas de bases de datos fácilmente disponibles para almacenar, analizar, recuperar y utilizar adecuadamente la información de SyE para las decisiones políticas y presupuestarias. Las redes tecnológicas de información y de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno también necesitan ser abordadas para garantizar la presentación, a tiempo y con calidad, de la información y los datos.

La Comisión debería desarrollar un mecanismo de diálogo que asegure que todos los asociados para el desarrollo conocen y apoyan el sistema nacional de SyE y evitan la duplicación de esfuerzos.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2007). *International Program for Development Evaluation Training Handbook*. Programa Internacional de Formación en Evaluación del Desarrollo (PDET).
- Banco Mundial (2008). *Monitoring and evaluation handbook for business environment reform: A handbook for practitioners*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (1991). *A UNICEF guide to monitoring and evaluation: Making a difference?*
- Gobierno de Ghana y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (2004). "Indicators for Change. Decentralized Poverty Monitoring and Evaluation: An Operational Manual for District Assembly and Regional Staff". District Capacity Building Project (DISCAP). Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural. Accra.
- Gobierno de Ghana (2009). "Guidelines for Preparation of District Monitoring and Evaluation Plans under GSGDA (2012-2013)". Documento de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo. Accra.

Gobierno de Ghana (2009). "Sector Monitoring and Evaluation Guidelines under GSGDA (2010-2013)". Documento de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo. Accra.

Gobierno de Ghana (2011). "Resources Spent on M&E and Statistics, Monitoring and Evaluation". Documento de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo. Accra.

Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) (2013). "National evaluation capacity development: Practical tips on how to strengthen National Evaluation Systems". Informe del grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). Grupo de trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad Nacional de Evaluación.

Imas, Linda G. Morra, y Ray C. Rist (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. Banco Mundial.

Oficina Independiente de Evaluación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *Evaluation of results-based management at UNDP: Achieving results*.

Oficina Independiente de Evaluación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Handbook on planning, monitoring and evaluation for development results*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2002). *Working Party on Aid Evaluation. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Comité de Asistencia al Desarrollo. París.

Osborne, David y Ted Gaebler (1992). "A power of measuring performance". *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Plume.

Patton, Michael (1997). *Utilisation-Focused Evaluation*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

21. KENIA

CREDIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN: EL CASO DE KENIA

SAMSON MASESE MACHUKA

Director, Dirección de Seguimiento y Evaluación
Ministerio de Descentralización y Planificación, Presidencia

JENNIFER MUTUA

Especialista en SyE, Presidenta de la
Sociedad de Evaluación de Kenia y el Este de África,
Miembro de la Junta de la Asociación Africana de Evaluación

INTRODUCCIÓN

Kenia está implementando “Kenya Vision 2030”, un plan a largo plazo que busca crear una sociedad cohesionada, equitativa y justa basada en los principios democráticos. Esta aspiración se inscribe en el marco de los pilares económico, social y político. Una de las estrategias que el Gobierno de Kenia utiliza para lograrlo es la promoción de la buena gobernanza y la rendición de cuentas mediante el sistema nacional de SyE, coordinado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación, radicado en el Ministerio de Descentralización y Planificación.

Esta estrategia está respaldada por la Constitución de Kenia, promulgada el 27 de agosto de 2010. La Constitución establece la descentralización de la gobernanza a nivel de condado, la transparencia, la representación equitativa en el Parlamento, la separación de poderes y la independencia del poder judicial, entre otros pilares importantes que deben apoyarse en un sistema de evaluación que funcione bien.

El sistema nacional de SyE fue creado en 2004 gracias al esfuerzo de múltiples partes interesadas en la supervisión de la implementación de las políticas, los programas y los proyectos a todos los niveles de gobierno. Entre los asociados para el desarrollo que ayudaron a establecer el sistema, están organismos de las Naciones Unidas, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Banco Mundial. Es significativo que el Gobierno proporcione una asignación presupuestaria anual para apoyar las operaciones del sistema nacional de SyE. El sistema funciona bajo la dirección estratégica de un Comité Directivo Nacional presidido por el Secretario Permanente del Ministerio de Descentralización y Planificación, e

incluye a las partes interesadas de los gobiernos, los asociados para el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil.

En el momento de su creación, el sistema tenía por objetivos favorecer la cultura y la práctica de SyE y promover la rendición de cuentas para mejorar la prestación de servicios públicos. Se espera también que el sistema nacional de SyE aporte información oportuna y confiable a los procesos de elaboración de presupuestos mediante la preparación de informes de SyE, tales como el Informe Ministerial de Seguimiento y Evaluación, la Revisión del Gasto Público Ministerial y el Informe de Avance Anual. Los resultados del sistema nacional de SyE tienen también que proporcionar evidencia sobre la efectividad de los programas y proyectos del Gobierno, garantizando la participación activa de entidades como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, el sector académico y el sector privado.

El sistema nacional de SyE tiene cinco componentes básicos que incluyen:

1. El desarrollo de capacidades y la coordinación de políticas para gestionar la evaluación y hacer revisiones para la aplicación del marco de trabajo.
2. El desarrollo de la obtención de datos cualitativos y cuantitativos integrados, así como de marcos de gestión de datos para apoyar la investigación y la evaluación de los resultados.
3. La investigación y el análisis de resultados que cuestionan hallazgos clave de los informes como base de las políticas y las cuestiones presupuestarias.
4. Sistemas de SyE de proyectos mejorados a los niveles central y descentralizado que apoyan los valores públicos y la prestación de servicios basada en los resultados, y que descansan en un sistema de información electrónico para la gestión de proyectos.
5. Mecanismos de difusión y comunicación integrados para compartir los resultados y los hallazgos de la evaluación mediante un mecanismo de retroalimentación. Estos mecanismos también apoyan el intercambio de informes sobre los compromisos nacionales y globales del Gobierno con una muestra diversa de partes interesadas, y procura fortalecer el compromiso de colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales y con los asociados para el desarrollo, para el uso efectivo de la información de SyE.

CONTENIDO PRINCIPAL

Las operaciones y la implementación del sistema nacional de SyE están guiadas por Comités Técnicos Consultivos, equipos de expertos procedentes del gobierno, organizaciones no gubernamentales y los asociados para el desarrollo. A pesar de este apoyo, el sistema nacional de SyE tiene que enfrentarse a la escasa capacidad y la poca cultura de SyE. Para fortalecer estas capacidades, la Dirección de Seguimiento y Evaluación renovó sus esfuerzos para involucrar a los actores no estatales en el perfeccionamiento de su marco nacional de SyE. Los miembros procedían de organizaciones de la sociedad civil, de agencias de las Naciones Unidas, del sector privado y de la Sociedad de Evaluación de Kenia.

El sistema nacional de SyE opera tanto a nivel nacional como descentralizado. A nivel nacional, el marco se aplica en los 18 ministerios que conforman la estructura gubernamental nacional. A nivel descentralizado, existen comités en los 47 condados. Los comités de condado tienen flexibilidad para delegar en estructuras de nivel inferior que están más cerca de las comunidades.

Se espera que el marco proporcione una plataforma transparente mediante la cual los asociados gubernamentales y para el desarrollo puedan llevar a cabo la valoración compartida de los resultados.

Con la coordinación de la Dirección de Seguimiento y Evaluación, se han desarrollado, examinado y revisado de manera consultiva indicadores de SyE nacionales de segunda generación. Las capacidades para el uso de los indicadores que permiten medir el progreso para aportar evidencias a quienes toman las decisiones requieren todavía fortalecimiento a nivel individual e institucional. La falta de capacidades ha llevado a la Dirección de Seguimiento y Evaluación a realizar formación periódica en SyE para el personal nacional y subnacional. Del mismo modo, la Dirección de Seguimiento y Evaluación colaboró estrechamente con ONU Mujeres para elaborar indicadores específicos y sensibles al tema de género para el segundo plan a medio plazo.

Desde 2004, el Gobierno de Kenia ha utilizado el sistema nacional de SyE para elaborar regularmente informes de avance anual y revisiones del gasto público. Estos informes han sido útiles en el suministro de información para diseñar políticas de prestación de servicios y durante el proceso de elaboración de presupuestos, al informar de la cuantía de las asignaciones para cada sector. Los productos del sistema nacional de SyE son también una reserva de conocimiento y aprendizaje útiles para perfeccionar las políticas que apoyan el cumplimiento de los objetivos de Kenya Vision 2030.

Mediante el esfuerzo de múltiples partes interesadas, en particular con el apoyo del Banco Mundial y la Agencia de Desarrollo de Alemania, Kenia emprendió una encuesta de seguimiento del gasto público en los ministerios de Agricultura, Sanidad y Educación. Desde 2004, el Ministerio de Sanidad ha llevado a cabo cinco encuestas de seguimiento del gasto público en su área de competencia.

Las encuestas de seguimiento del gasto público llevadas a cabo por el Ministerio de Sanidad se han centrado en “los retrasos y las desviaciones de fondos” y en las “tendencias y el flujo de fondos y mercancías”. La información derivada de estas encuestas ha sido esencial para el análisis de las revisiones de gasto público y la identificación de las desviaciones e ineficiencias del sistema. Los análisis de las encuestas de seguimiento del gasto público han sido útiles al suministrar información para fortalecer los sistemas de transferencias de fondos, lo que ha aumentado la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones.

Las encuestas de seguimiento del gasto público también han aportado evidencias sobre las diferencias de desempeño en las distintas instalaciones e influido en la mejora de muchos procedimientos, entre ellos la eliminación de varias etapas redundantes de aprobación a nivel central y de procesos de autorización previos a la distribución de las notificaciones de Autoridad para Asumir Gastos; la emisión de cheques que acompaña la autorización para asumir gastos; la introducción de la política 10/20 de costos compartidos; cambios en el

sistema KEMSA de distribución (sistema de incitación/disuasión) y la transferencia directa de fondos a los centros de salud rurales.

Otra innovación en la que está involucrada la Dirección de Seguimiento y Evaluación es la coordinación de la Comunidad de práctica de Kenia con relación a la Iniciativa de Gestión para los Resultados del Desarrollo. Esta iniciativa sobre la gestión orientada a los resultados del desarrollo a escala continental está siendo liderada por el Banco Africano de Desarrollo. Una de sus principales innovaciones es la participación de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en una iniciativa liderada por el sector público, con especial énfasis en la integración regional.

La Sociedad de Evaluación de Kenia es capaz de conectar con la Asociación Africana de Evaluación y la iniciativa global EvalPartners, liderada por la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Este aprendizaje entre pares se basa en las sinergias regionales y globales que fortalecen los esfuerzos de SyE dirigidos por los países. Se espera que la colaboración entre la Dirección de Seguimiento y Evaluación y la Sociedad de Evaluación de Kenia agregue valor a la implementación del sistema nacional de SyE a través del aprendizaje inter pares y el intercambio de experiencias.

Del mismo modo, la Dirección de Seguimiento y Evaluación se ha involucrado en una iniciativa de aprendizaje Sur-Sur; la Dirección recibió a delegaciones de Sudán, Somalia y la República de Suráfrica que vinieron a estudiar los mecanismos institucionales y las estructuras operacionales del sistema nacional de SyE. La delegación de la República de Suráfrica estaba también interesada en conocer cómo utiliza el Parlamento la información de SyE.

La Dirección de Seguimiento y Evaluación, en estrecha colaboración con otras partes interesadas, elaboró una política de SyE diseñada para guiar la implementación del sistema nacional de SyE. El proyecto aborda la cuestión de la implementación y la coordinación con el objetivo de mejorar la gestión de los resultados del desarrollo. Se espera que un sistema bien coordinado de SyE mejore el desempeño en la ejecución de programas y proyectos públicos en el país.

Esta política también se centrará tanto en los actores estatales como en los no estatales comprometidos con las actividades de desarrollo en el país. Hace hincapié en la creación de vínculos fuertes con todas las partes interesadas, incluidos los ciudadanos keniatas, para mejorar la información y los mecanismos de retroalimentación en todos los aspectos del desarrollo. Se espera que un sistema de SyE funcional garantice la eficiencia en la utilización de los recursos para conseguir eficazmente los resultados y, por lo tanto, para acelerar el desarrollo. También propugna la importancia de la gestión basada en resultados, la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia como principios fundamentales para la gestión de todos los programas y proyectos públicos en Kenia.

En línea con lo que propugna la política, y como una de las innovaciones para impulsar las capacidades de SyE, la Dirección de Seguimiento y Evaluación está colaborando con la Sociedad de Evaluación de Kenia en la profesionalización de las prácticas de SyE en el país. Esta estrecha colaboración se puso de manifiesto cuando la Dirección de Seguimiento y Evaluación y la Sociedad de Evaluación de Kenia coauspicaron la primera Semana Nacional de SyE en noviembre de 2012. Se espera que las colaboraciones con la Sociedad de Evaluación de Kenia continúen, especialmente en los esfuerzos de creación de capacidad.

CONCLUSIONES

Un reciente análisis de las necesidades y la capacidad del sistema nacional de SyE reveló que, después de más de ocho años de operaciones, el país sigue rezagado en la aceptación de la cultura y las prácticas de SyE. El informe reveló la necesidad de fortalecer las capacidades individuales e institucionales, y recomendó la identificación de “campeones” políticos de alto nivel para otorgar peso político a la adopción del SyE, e incrementar la financiación para apoyar las operaciones a nivel descentralizado.

Hay en marcha planes destinados a afrontar las debilidades de la oferta y la demanda de evaluación mediante la identificación y el encargo de evaluaciones de los programas estratégicos para fundamentar la toma de decisiones basada en la evidencia. Se espera que la Sociedad de Evaluación de Kenia, entre otras partes interesadas, participe en ello aportando un insumo profesional a los procesos.

BIBLIOGRAFÍA

Gobierno de Kenia (2007). “Master Plan for the Implementation of a National Integrated Monitoring and Evaluation System in Kenya”. Ministerio de Estado encargado de la Planificación y el Desarrollo Nacional, y la iniciativa Visión 2030. Nairobi, Kenia.

Gobierno de Kenia (2012). “NIMES Needs Assessment and Situational Analysis Report”. Ministerio de Estado encargado de la Planificación y el Desarrollo Nacional, y la iniciativa Visión 2030. Nairobi, Kenia.

Njunguna, D. (2013). “Public Expenditure Tracking Surveys, Experiences in Health”. Ministerio de Sanidad. Nairobi, Kenia.

22. MALAWI

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN MALAWI

WINSTON NYASULU

Director adjunto de Presupuesto
Sección de Seguimiento y Evaluación
Ministerio de Finanzas

INTRODUCCIÓN

Los presupuestos son una herramienta política fundamental que los gobiernos utilizan para promover sus objetivos, desde asegurar la estabilidad macroeconómica hasta la asignación de recursos y la prestación de servicios. Dada la naturaleza inherentemente técnica de los procesos presupuestarios y su función política esencial de recaudación y distribución de los recursos públicos, a menudo, dichos procesos han sido examinados y considerados como caracterizados por una falta de transparencia y una escasa participación de los actores externos (Ministerio de Finanzas de 2009).

La única manera de contrarrestar este pensamiento es a través del SyE del presupuesto, lo que proporciona observaciones documentadas de los procesos y las actividades de los programas gubernamentales a lo largo de un período de tiempo. Es una forma de asegurar que los fondos conferidos en el presupuesto para diversos proyectos y actividades son realmente gastados y se hace un buen uso de ellos.

De acuerdo con la Ley de Gestión de las Finanzas Públicas (2003), el Ministerio de Finanzas tiene el mandato de dar seguimiento a la ejecución presupuestaria, tanto del presupuesto ordinario como del presupuesto de desarrollo. Actualmente, esta responsabilidad la asume la Sección de SyE de la División de Presupuesto. Sin embargo, hay otras instituciones que también realizan SyE presupuestario: el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo y la Oficina y el Gabinete del Presidente.

JUSTIFICACIÓN PARA EL SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO

El SyE del presupuesto es importante para el Ministerio de Finanzas y otras partes interesadas por varias razones, entre ellas están:

- Los presupuestos gubernamentales implican las finanzas públicas y, en una democracia, los ciudadanos tienen derecho a saber en qué se está gastando su dinero y cómo.
- Para determinar el nivel de desempeño del gobierno en términos de prestación de servicios prometidos a la población.
- Para mantener alerta a los ministerios y departamentos gubernamentales, ya que saben que están siendo evaluados conforme realizan sus actividades.
- Para aumentar la transparencia en el gobierno y ganarse la confianza pública en los procesos presupuestarios.
- Para ayudar en la toma de decisiones dentro del gobierno.

INSTITUCIONES RESPONSABLES DEL SYE PRESUPUESTARIO

Ministerio de Finanzas

El Ministerio de Finanzas es responsable del seguimiento del avance de la ejecución del presupuesto en todas sus categorías (p.ej., emolumentos personales, otras transacciones ordinarias, desarrollo). Las tendencias salariales se analizan en el Presupuesto de emolumentos personales; cuando se encuentran grandes variaciones, se efectúan revisiones para hacer las recomendaciones adecuadas. Las otras operaciones presupuestarias ordinarias se controlan mediante la comparación de los resultados previstos (tal y como se indica en el Documento del Presupuesto basado en los resultados) con los resultados reales obtenidos por los ministerios. El Presupuesto para Desarrollo es supervisado visitando los lugares donde se ejecutan los proyectos (p. ej., carreteras, hospitales); luego los informes se escriben en función de los avances realizados en dichos proyectos. Los informes se elaboran trimestralmente y son presentados a la Secretaría del Tesoro y al Gabinete.

Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico

El Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico se encarga de evaluar los proyectos y programas tal y como se implementan en el Presupuesto Nacional. La base para la evaluación de los proyectos es el Programa de Inversiones del Sector Público, que es la cesta de los proyectos ejecutados por el Gobierno en virtud del mandato del Ministerio (Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico 2009). Además, el Ministerio lidera el proceso de elaboración de documentos de política nacional, tales como la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi. Este documento es la estrategia global a medio plazo para Malawi, diseñada para alcanzar las aspiraciones de desarrollo a largo plazo. El presupuesto nacional se basa en las prioridades establecidas en la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo. De ahí que el Ministerio lleve a cabo evaluaciones para valorar el impacto de los proyectos y programas sobre los medios de subsistencia.

Oficina y Gabinete del Presidente

La Oficina del Presidente y su Gabinete tienen una Unidad de Evaluación de Programas y Proyectos que supervisa la implementación del presupuesto mediante la evaluación de los acuerdos de desempeño institucional. Los convenios de desempeño institucional son acuerdos firmados entre funcionarios de control de los ministerios y el Secretario Jefe de la Oficina del Presidente y el Gabinete. En los convenios de desempeño institucional, los ministerios se comprometen a lograr resultados específicos en un ejercicio fiscal determinado, en función de los niveles de recursos asignados. La evaluación intenta determinar si los resultados acordados fueron alcanzados.

DESAFÍOS EN EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO

El SyE enfrenta una serie de desafíos, como por ejemplo:

Duplicidad de informes

Los ministerios presentan informes de seguimiento a diversas instituciones (p. ej., la Oficina del Presidente y el Gabinete, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo), lo que crea duplicidades y genera una alta carga burocrática.

Capacidad inadecuada para supervisar la totalidad del presupuesto

La Sección de SyE de la División de Presupuesto no tiene la capacidad necesaria para supervisar la totalidad del presupuesto. Esto se debe a que la Sección no tiene agentes suficientes para preparar y controlar el presupuesto simultáneamente.

Resistencia de los ministerios sujetos a seguimiento y evaluación

Cuando se percibe el SyE como una auditoría, los ministerios y departamentos son reacios a participar en las actividades de seguimiento y evaluación. Como consecuencia, existe una renuencia a entregar los informes de avance presupuestario, lo que hace que sea difícil para la Sección de SyE dar seguimiento a los resultados obtenidos por los ministerios.

Falta de un sistema de base de datos de SyE

Hay una carencia de un sistema de SyE que coordine la información de todos los departamentos de SyE en el gobierno. Los informes de los ministerios suelen ser copias en papel, que se pueden extraviar fácilmente.

Ausencia de una unidad de SyE en algunos ministerios/departamentos

No todos los ministerios/departamentos cuentan con una unidad de SyE, lo que dificulta la recogida de información sobre estos departamentos.

Falta de intercambio de información

El intercambio de información entre las partes interesadas (p.ej., la Oficina del Presidente y el Gabinete, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo) que participan en el SyE del presupuesto es un desafío.

Indicadores de resultados confusos

Dado que la Sección de SyE supervisa resultados inmediatos, el Documento Presupuestario Basado en los Resultados es el único material de referencia; sin embargo, sus indicadores no están claramente definidos, lo que dificulta el SyE y le resta valor.

Falta de retroalimentación

Los datos de SyE deben volver a los ministerios con el fin de orientar la ejecución de las actividades en curso y planificar las futuras. Sin embargo, los organismos de ejecución reciben poca retroalimentación.

SOLUCIONES PARA MEJORAR EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

Para hacer frente a los desafíos resaltados anteriormente, se han propuesto las siguientes soluciones:

Mejorar el seguimiento de otros gastos de transacciones ordinarias

El seguimiento del Presupuesto para Otras Transacciones Ordinarias necesita ser fortalecido. Dicho presupuesto tiene más recursos que el Presupuesto de Desarrollo. El fortalecimiento del seguimiento puede lograrse animando a los ministerios a indicar resultados claros que deben ser alcanzados, lo que facilitaría el seguimiento del avance en la implementación.

Armonizar las plantillas de SyE

Los departamentos de SyE en el gobierno deben desarrollar un modelo estándar que reúna la información necesaria para todos los departamentos. Las partes interesadas deberían colaborar para desarrollar plantillas estándar de SyE.

Crear una base de datos para el SyE del presupuesto en Internet

Se debe crear un sistema basado en Internet en el que los ministerios puedan colocar sus informes de avance presupuestario trimestrales para los presupuestos ordinarios y de desarrollo. Así, la información estaría fácilmente a disposición de todas las partes interesadas porque los informes se habrían estandarizado.

Mejorar el desarrollo de capacidades

Es necesario crear capacidades de la Sección de SyE mediante la formación de los funcionarios, para dotarlos de habilidades que les permitan llevar a cabo el adecuado SyE del presupuesto.

Redefinir los resultados y sus indicadores

Para evitar el problema de los indicadores de resultados confusos, es imperativo que los indicadores económicos actuales estén claramente definidos en colaboración con los ministerios competentes y dentro de la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi. Por lo tanto, existe la necesidad de capacitar a las agencias de implementación con el fin de mejorar el desarrollo de los resultados en la fase de planificación del presupuesto.

Mejorar la retroalimentación

Para aprender de la experiencia, transmitiendo los resultados a las partes interesadas para reorientar el curso de la implementación.

Revisar el gasto público

Las revisiones del gasto público son una forma de SyE que ayuda al Gobierno a tomar decisiones inmediatas en vista de las tendencias a largo plazo y ayuda a racionalizar los procesos de supervisión presupuestaria. Anteriormente, los exámenes del gasto público estaban sujetos a la influencia de los asociados para el desarrollo, como el Banco Mundial, de ahí la concentración en sectores en los que el Banco tiene más interés. Sin embargo, los departamentos de SyE deberían ser capaces de iniciar revisiones del gasto público por su cuenta mirando la totalidad del presupuesto.

Independencia del seguimiento y evaluación del presupuesto

En Malawi, la evaluación del presupuesto tiene cierto nivel de independencia; hay una interferencia limitada en las actividades de SyE. Desde el punto de vista político, el presidente y los gabinetes ministeriales están deseosos de aprender de los logros alcanzados en la ejecución de los programas presupuestados. Sin embargo, sigue existiendo la necesidad de que las unidades de SyE en los departamentos estén dirigidas por funcionarios de más alto grado para reducir la interferencia.

Hay departamentos (p. ej., las Residencias del Estado, la Oficina y el Gabinete del Presidente, las Fuerzas Armadas de Malawi) en los que se realiza menos SyE de programas presupuestarios que en otros departamentos. Esto se debe principalmente a la preocupación que tienen los oficiales de sufrir presiones políticas. El fenómeno se ha reducido desde 2012, en la medida en que la Oficina del Presidente y el Gabinete también están trabajando en las actividades de SyE.

Credibilidad del seguimiento y la evaluación presupuestaria

Malawi tiene cierto grado de credibilidad en lo relativo al SyE del presupuesto. Sin embargo, esa credibilidad está en peligro por falta de experiencia en evaluación. Se necesitan oficiales de SyE que adquieran aptitudes de evaluación especializadas que mejoren la calidad de la evaluación. Se realiza poca evaluación del presupuesto en la medida en que el SyE tiende a centrarse en el seguimiento. Las revisiones del gasto público han contribuido a la evaluación del presupuesto, pero, como la mayoría de ellas son realizadas por consultores, no hay transferencia de aptitudes a los funcionarios para que lleven a cabo evaluaciones por sí mismos.

Uso del seguimiento y la evaluación del presupuesto

El uso de la evaluación por parte de los responsables de tomar las decisiones en el gobierno es limitado. La experiencia demuestra que las evaluaciones sobre el presupuesto son utilizadas principalmente por el Ministerio de Finanzas para ayudar en la asignación de recursos y los desembolsos. Para mejorar el uso de las evaluaciones, es necesario brindar información adecuada a las agencias de implementación. Esto podría hacerse realizando revisiones presupuestarias trimestrales o anuales con los ministerios, para discutir los resultados de la evaluación y acordar las medidas necesarias que se deben tomar.

CONCLUSIÓN

El SyE presupuestario en Malawi es de vital importancia para la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de las finanzas públicas, y para guiar a las agencias de implementación en materia de ejecución presupuestaria. Sin embargo, el SyE del presupuesto se enfrenta a una serie de desafíos que hay que atender con el fin de rendir mejores resultados. En lo que respecta a la independencia, la credibilidad y el uso de las evaluaciones, queda aún mucho camino por recorrer para alcanzar los objetivos requeridos según lo recomendado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Gobierno de Malawi (2009). *Budget Manual*. Ministerio de Finanzas.

Gobierno de Malawi (2009). *Public Sector Investment Programme and Development Budget Comparison*. Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico.

Gobierno de Malawi (2011). *Malawi Growth and Development Strategy (MGDS) 2011–2016*. Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico (2011).

23. MALAWI

PROMOCIÓN DEL USO DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO EN MALAWI

TED SITIMA-WINA, Secretario Permanente
Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

En 2006, el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo de Malawi elaboró el Plan Maestro Nacional de Seguimiento y Evaluación, que constituye el marco principal para el seguimiento de las políticas y los programas de desarrollo económico y social en el país. El Gobierno puso en práctica la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Malawi de 2002 a 2005, implementó la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi I de 2006 a 2011 y, en la actualidad, lleva a cabo la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi II (2011-2016) como principales marcos para la ejecución de las actividades nacionales de desarrollo. Estas estrategias nacionales de desarrollo muestran que todas las partes interesadas tienen un papel que desempeñar en la implementación, seguimiento, evaluación y revisión de las iniciativas de desarrollo. Para reforzar el Plan Maestro Nacional de Seguimiento y Evaluación, el Gobierno de Malawi adoptó el enfoque de “grupo de trabajo sectorial” para la implementación y la gestión de las iniciativas de desarrollo.

Las funciones y responsabilidades asignadas a las distintas partes interesadas han generado una creciente presión sobre el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo para que sea más receptivo, tanto a las partes interesadas internas (p.ej., los funcionarios del gobierno) como externas (p. ej., organizaciones de la sociedad civil), en la rendición de cuentas hacia abajo y hacia arriba, para cumplir las aspiraciones de la población y ofrecer resultados de desarrollo concretos. El interés por los resultados pone de relieve la necesidad de determinar si las actividades planificadas que se están ejecutando bajo una estrategia de desarrollo están mejorando el bienestar de las personas de manera inclusiva.

Esa presión ha llevado al Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo a proporcionar información y datos a través de sistemas de SyE (que se están estableciendo en todas las instituciones públicas) a los altos funcionarios gubernamentales, los asociados para el desarrollo y el público. La recogida de información y su difusión ha sido posible gracias a un sistema de SyE nacional funcional basado en el Plan Maestro Nacional de Seguimiento y Evaluación. Dicho plan describe el tipo de datos que deben ser recopilados durante un período de tiempo específico y para una estrategia nacional sectorial en particular.

Antes, el desafío era que una gran cantidad de datos relacionados con las iniciativas de desarrollo estaba siendo recogida por las diferentes partes interesadas (p.ej., institutos de investigación, universidades, instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil) y apenas se compartía con el público. La creación del Plan Maestro Nacional de Seguimiento y Evaluación aseguró que los datos recopilados se armonizaran, reestructuraran, difundieran, discutieran y utilizaran para la toma de decisiones en el marco nacional de seguimiento. Por tanto, el sistema nacional de SyE se ha convertido en un importante instrumento del sector público para la gestión y el seguimiento de la entrega de resultados de desarrollo y otros servicios.

LA ESTRUCTURA DEL MARCO Y LAS DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

Grupos de trabajo sectoriales

El 20 de noviembre de 2008, el Gobierno de Malawi puso en marcha e institucionalizó los grupos de trabajo sectoriales dentro de su estrategia de desarrollo. El objetivo general de los grupos de trabajo sectoriales es proporcionar una plataforma para la negociación, el diálogo político y el acuerdo sobre los planes, estrategias y actividades entre las partes interesadas a nivel sectorial. Hay un total de dieciséis grupos de trabajo sectoriales. Cada grupo está compuesto por representantes de los ministerios, las organizaciones de la sociedad civil, los asociados para el desarrollo y el sector privado. Los grupos están presididos por un funcionario de control y copresididos por el representante de un asociado para el desarrollo. Los grupos de trabajo sectoriales también proporcionan un marco operativo para la estrategia de asistencia al desarrollo de Malawi, que tiene por objeto garantizar que los recursos externos movilizados por el Gobierno se utilizan eficazmente para implementar la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi. Los objetivos de la estrategia de asistencia para el desarrollo promueven las cinco normas incluidas en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008): apropiación, alineación, armonización, gestión para el logro de resultados y responsabilidad mutua. El atractivo de este enfoque radica en que, si bien estos documentos están diseñados para aumentar la eficacia de la ayuda, sus principios son iguales a los necesarios para mejorar la utilización eficaz de los recursos nacionales.

Para completar la ecuación de la rendición de cuentas, el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo instauró un programa para promover el uso de la evidencia entre los oficiales que controlan la gestión de las iniciativas de desarrollo mediante el establecimiento

de la gestión basada en los resultados y sistemas de SyE en todas las instituciones públicas. El sistema de SyE basado en los resultados tiene un componente que enfatiza la utilización de los resultados de la evaluación basada en la evidencia. El objetivo de este componente es respaldar la asignación eficaz de recursos a través de un uso creciente de la evidencia para fundamentar la toma de decisiones a nivel de programa, estrategia y políticas. Además, se propone mejorar la probabilidad de que las estrategias y los programas sean efectivos en el logro de sus objetivos, metas y resultados previstos.

La utilización de resultados basados en la evidencia o la evaluación tiene los siguientes objetivos:

- Aumentar la capacidad que tienen los encargados de formular políticas públicas y los intermediarios para acceder, valorar y utilizar la evidencia disponible.
- Aumentar la capacidad que tienen los encargados de formular políticas y los altos funcionarios del Gobierno para encargar investigaciones útiles, relevantes y de alta calidad para fundamentar sus decisiones.
- Establecer y fortalecer la colaboración entre los departamentos gubernamentales, las instituciones de investigación, las universidades, los asociados para el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil.
- Informar de los esfuerzos de capacitación dirigidos a cubrir la falta de capacidades en la aplicación y la comprensión de los resultados de la evaluación.

Comités y grupos de trabajo técnicos

Los grupos de trabajo técnicos son componentes clave en el proceso de desarrollo, que facilitan el mantenimiento de los estándares técnicos e incorporan las mejores prácticas a los sectores. Sus miembros proceden de áreas temáticas específicas, grupos de trabajo sectoriales y asociados para el desarrollo y su propósito es proporcionar recomendaciones factibles o elementos de decisión presentados a través del secretariado. Están involucrados en la revisión de los estudios técnicos y los informes de avance de las instituciones de implementación y en la formulación de recomendaciones a los grupos de trabajo sectoriales. Los grupos de trabajo técnicos también son responsables de la selección de los proyectos/programas que se deben ejecutar en el marco de SyE.

ENFOQUE GENERAL

El enfoque se centra en el lado de la demanda, mediante un compromiso activo con los altos funcionarios del Gobierno en su condición de usuarios de la investigación, creando un entorno propicio para la comprensión de las evaluaciones basadas en la evidencia de las iniciativas de desarrollo. El punto de partida es la Oficina del Presidente y el Gabinete, donde se estableció un Consejo de Seguimiento y Evaluación. El Consejo está presidido por el Secretario Jefe, mientras que el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo asume la Secretaría.

Sobre la base de la Declaración de París y la Agenda de Accra para la Acción, el Consejo,

a través de la Secretaría, exige que cada ministerio provea presupuestos basados en los resultados anuales que tengan indicadores articulados claramente, metas anuales y datos de referencia.

Posteriormente, el Consejo solicita a la Secretaría informes de avance mensual y trimestral, destacando las contribuciones realizadas para la consecución de los objetivos anuales establecidos en las estrategias nacionales de desarrollo.

La División de SyE del Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo es responsable de coordinar todas las actividades de seguimiento de resultados e impacto en todos los sectores del país, y de otras encuestas *ad hoc* realizadas dentro y fuera del sistema nacional de seguimiento. Los resultados de la evaluación/revisión se sintetizan en un informe de gestión y se presentan al Consejo. La Secretaría es responsable de la difusión de las estadísticas y la información a través de diversos canales (p.ej., comunicados de prensa, ruedas de prensa).

Para garantizar la funcionalidad del enfoque, los ministerios competentes han recibido apoyo técnico y financiero para crear secciones de SyE potentes que recojan datos de indicadores de insumos y productos y elaboren informes anuales, trimestrales y mensuales de revisión del sector.

El proceso de planificación de la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi y del plan de recuperación económica ha sido participativo, con amplias consultas que han tenido como resultado indicadores y metas claramente definidos para todos los sectores.

El manual de planificación por distritos es un marco que vincula las estrategias nacionales con las estrategias subnacionales. El manual de planificación por distritos sirve de base para el seguimiento de la Estrategia Nacional de implementación a nivel de distrito. Esto implica una estrecha integración de los sistemas de seguimiento a nivel nacional y de distrito.

Los comités de SyE se han establecido a nivel de distrito (subnacional) como un espejo de los comités a nivel nacional. Estos comités facilitan la discusión y difusión de los resultados de evaluación específicos de distrito y atraen la participación de una representación de la comunidad y otras instituciones a nivel de distrito. En su calidad de beneficiarias, las comunidades tienen un papel activo en la evaluación real de las actividades de desarrollo local. Sistemas de puntuación exhaustivos basados en la comunidad sirven como herramientas de evaluación de proyectos y programas. Los sistemas de puntuación han sido proporcionados a comunidades seleccionadas y están siendo utilizados como punto de referencia para evaluar la calidad de la prestación del servicio público y como un sistema de retroalimentación en el terreno de la política pública.

Las organizaciones de la sociedad civil también son parte del marco institucional a nivel de recogida de datos, análisis y retroalimentación. La División de SyE del Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo ha hecho esfuerzos para colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de proporcionar independencia y credibilidad a los resultados de evaluación. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel crucial en la implementación de las actividades de seguimiento basado en la comunidad.

A nivel nacional, un comité de trabajo técnico considera los informes técnicos mensuales, trimestrales y anuales, y las recomendaciones de la secretaria, que incluyen informes de avances de las instituciones ejecutoras. El comité de trabajo técnico hace recomendaciones

al comité de seguimiento de las Secretarías principales de Resultados del Desarrollo. El comité de trabajo técnico aprovecha la experiencia de sus miembros (principalmente centros de investigación) en materia de análisis de políticas e impacto. Esto garantiza la independencia y la credibilidad de los resultados de la evaluación. Los informes de las Secretarías Principales se resumen en recomendaciones clave y son presentados, a través del Consejo de Seguimiento y Evaluación, al Gabinete y la Oficina del Presidente para la toma de decisiones.

También hay un foro anual de las partes interesadas en el desarrollo, que atrae a participantes de organizaciones de la sociedad civil, la comunidad de donantes, los medios de comunicación, el mundo académico y el sector privado. Actúa como un foro nacional de responsabilidad donde se plantean los problemas del bajo rendimiento (basado en la revisión anual de la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi) y el Gobierno es emplazado a actuar. El foro también facilita recomendaciones de difusión de información, debate y políticas.

DESAFÍOS, OPORTUNIDADES Y CONCLUSIÓN

A pesar de las aspiraciones de diseñar y proporcionar en Malawi sistemas de SyE coherentes y armonizados, una serie de desafíos han paralizado la puesta en práctica y funcionamiento de dichos sistemas. Entre ellos, la escasa capacidad de las partes interesadas para recoger datos a nivel de distrito, de consejo y sectorial; el incumplimiento de los plazos previstos de presentación de informes; y las escasas aptitudes para el análisis de datos, la calidad y el almacenamiento de datos y la difusión de los resultados de desarrollo para facilitar el uso y la rendición de cuentas. La demanda de evaluación de resultados y su uso es obvia, pero el suministro de resultados de investigación creíbles es limitado. Por ejemplo, la mayoría de la demanda viene del Gobierno, los donantes y la sociedad civil en el contexto de las evaluaciones de impacto a medio término y final de las políticas y los proyectos de intervención. Las habilidades y el personal para llevar a cabo estas contribuciones clave para el desarrollo son triviales o insignificantes.

Por el lado de la oferta, Malawi no tiene el tipo de instituciones de investigación que están activas y son prominentes en otros países (p.ej., grupo de reflexión independientes, instituciones de investigación, redes de evaluación o asociaciones). Sin embargo, el establecimiento del Plan Maestro Nacional de Seguimiento y Evaluación ofrece una oportunidad para la utilización de la evaluación basada en la evidencia. Además, algunas instituciones de evaluación, tales como 3ie y la Universidad de Johannesburgo, han mostrado interés y compromiso en colaborar y trabajar con el Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo y las universidades locales para aprovechar la creación y el uso de la evaluación basada en la evidencia. Esta actividad implica iniciativas de creación de capacidades Sur-Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Gobierno de Malawi. 2006. "National Monitoring and Evaluation Master Plan". Lilongwe, Malawi.
- Gobierno de Malawi. 2005. "Institutionalizing Sector Working Groups to Strengthen the Implementation of the Malawi Growth and Development". Lilongwe, Malawi.

24. SURÁFRICA

REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA SURAFRICANA EN EVALUACIÓN Y EL USO DE LA EVIDENCIA EVALUATIVA PARA ORIENTAR LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

IAN GOLDMAN, Jefe de Evaluación e Investigación

STANLEY NTAKUMBA, Jefe, Director, Desarrollo de Políticas y Capacidades

CHRISTEL JACOB, Director, Unidad de Evaluación e Investigación

Departamento de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, Presidencia de Suráfrica

ANTECEDENTES

Sudáfrica tiene un sistema semifederal con tres niveles de gobierno (nacional, provincial y local). Por lo tanto, el SyE tiene que ser aplicado en las tres esferas.

EVALUACIÓN PREVIA AL DESARROLLO DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN

En Suráfrica, antes de 1994, las actividades de SyE rigurosas comenzaron en relación con el apoyo de los donantes a las organizaciones sin ánimo de lucro. El Nuevo Enfoque de la Gestión Pública, que ganó popularidad en la década de 1990, y los paradigmas de gestión basados en resultados de la década de 2000, trajeron una demanda de mayor alineación jerárquica entre las actividades y los diferentes niveles de resultados. Un estudio realizado en 2007 por la Comisión de Servicios Públicos señaló que, en general, el SyE se llevaba a cabo de “manera aislada o vertical” y no estaba integrado en un sistema global (Gobierno de Suráfrica, 2007b).

Durante la década de 2000, hubo un creciente interés en el SyE y aumentó la presión para introducir un enfoque más coherente en el seguimiento y la evaluación de todo el gobierno. En 2005, el Gabinete de ministros aprobó un plan para el desarrollo de un sistema de SyE

para todo el gobierno. Este sistema fue concebido como un “sistema de sistemas”, en el que cada departamento tendría un sistema de seguimiento funcional del cual podría obtenerse la información necesaria. El marco de política para dirigir el sistema de SyE general para todo el gobierno se publicó en 2007 (Gobierno de Suráfrica, 2007a).

El Gobierno que asumió el poder tras las elecciones de 2009 afrontó una serie de desafíos en la prestación de servicios, lo que dio como resultado una mayor disposición a ser francos acerca de la calidad de los servicios públicos, la corrupción y otros problemas de gobernanza. Hubo consenso político para mejorar el desempeño del Gobierno, incluso a través de un mayor énfasis en el SyE. En 2009, fue creado en la Presidencia un Ministerio de Desempeño del SyE y, en 2010, fue creado un Departamento de SyE del Desempeño.

DESARROLLO DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE SURÁFRICA

La labor de SyE en Suráfrica en la década de 2000 se centró en el seguimiento, aunque algunos departamentos realizaron evaluaciones. Los hallazgos de la primera ronda de aplicación de la Herramienta para la Evaluación del Desempeño en la Gestión, del Departamento de SyE del desempeño, indicaron que sólo el 13 por ciento de los 103 departamentos nacionales y provinciales estaban llevando a cabo evaluaciones.

En 2011, un viaje de estudio a Colombia, México y Estados Unidos llevó a desarrollar un marco nacional de política de evaluación, aprobado por el Gabinete en noviembre de 2011. El enfoque estratégico adoptado se centra en políticas, programas y planes importantes; los que son seleccionados se integran en un plan nacional de evaluación aprobado por el Gabinete. El énfasis se ha puesto en la utilización, la disponibilidad pública de todas las evaluaciones no confidenciales y la existencia de planes de mejora (que luego son monitoreados). Este enfoque hace hincapié en el aprendizaje más que en las medidas punitivas, en introducir la evaluación en la cultura de los departamentos más que en promover el cumplimiento renuente y malicioso.

Se prevén seis tipos de evaluación: diagnóstico, diseño, implementación, impacto, económico y síntesis. Estos tipos se pueden combinar para evaluaciones específicas. Esto significa que las evaluaciones no sólo se realizan al final de una intervención, sino que pueden llevarse a cabo en cualquier etapa del ciclo de vida: antes (diagnóstico), durante (implementación) o al final de una fase (impacto). Una evaluación económica se puede realizar en cualquier etapa.

Las evaluaciones se implementan como una colaboración entre el(los) departamento(s) afectado(s) y el Departamento de SyE del Desempeño (el cual financia las evaluaciones parcialmente). En el Departamento de SyE del Desempeño, se ha establecido una Unidad de Evaluación e Investigación (apoyada por un Grupo de Trabajo Técnico de Evaluación interministerial) para pilotar el sistema y proporcionar apoyo técnico. Además, se han desarrollado directrices para los estándares de evaluación, competencias para los gestores de programas, el personal de SyE y los evaluadores, así como cursos de formación que comenzaron en septiembre de 2012. Se han realizado cinco cursos que están en proceso de implementación.

En junio de 2012, el Gabinete aprobó el primer plan nacional de evaluación, con ocho

evaluaciones. El segundo plan nacional de evaluación, con 15 evaluaciones previstas para el periodo 2013 a 2014, fue aprobado en junio de 2012. En total, en el momento de escribir este artículo se han encargado 24 evaluaciones y tres han sido completadas.

USO DE EVIDENCIAS EVALUATIVAS PARA ORIENTAR LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Departamento de SyE del Desempeño encargó recientemente una auditoría de las evaluaciones realizadas por el Gobierno entre 2006 y 2011. Las evaluaciones reflejan una serie de usos:

- Revisión de las políticas (p. ej., revisión de diagnóstico de la primera infancia, evaluación de impacto del primer año de escolarización).
- Revisión de los planes y prioridades (p. ej., escuelas que funcionan, informe sobre el estado del medio ambiente, visión global de la atención sanitaria, evaluación de impacto del primer año de escolarización).
- Cambio de los regímenes de financiación (p. ej., subsidios de apoyo a la infancia).
- Cambio de programas (p. ej., revisión de medio término del Programa Ampliado de Obras Públicas).
- Aumento de la base de conocimientos (p. ej., perfil de los beneficiarios de la Seguridad Social).

LA DEMANDA DE EVIDENCIA EVALUATIVA

¿Qué evidencia de demanda hay?

En 2012, el Departamento de SyE del Desempeño realizó una encuesta para evaluar el estado del SyE en los gobiernos nacional y provinciales (Gobierno de Suráfrica, 2013). En términos de barreras culturales, más de la mitad de los encuestados (54 por ciento) indicó que los problemas no se tratan como oportunidades para el aprendizaje y la mejora. Otras respuestas dignas de destacar indicaban que la alta dirección a menudo dejó de defender el SyE (45 por ciento); que el SyE era visto como una tarea propia de la Unidad de SyE, y no de todos los gerentes (44 por ciento); que no existe una cultura fuerte de SyE (40 por ciento); que el SyE es visto como un mecanismo de vigilancia y control (39 por ciento); y que las unidades de SyE tienen poca influencia. Todo ello apunta al desafío que supone usar el SyE como una función estratégica para fundamentar la elaboración de políticas y la toma de decisiones.

En el 57 por ciento de los casos, la información de SyE tenía una influencia limitada o nula en la toma de decisiones. Casi la mitad de los encuestados (46 por ciento) consideraba que la integración con el desarrollo de políticas es inexistente o muy limitada. Algo menos de la mitad de los departamentos (48 por ciento) informaron de que la incorporación de SyE a la elaboración del presupuesto es limitada. Esta falta de integración revela la existencia de un ambiente poco propicio para la demanda y el uso de evidencias de SyE, ya que es probable que sea vista como una actividad independiente separada de otros procesos clave de gestión.

Alentar la demanda y el uso

Hay varios elementos del sistema nacional de evaluación que han sido diseñados explícitamente para garantizar que las evaluaciones sean demandadas y los hallazgos sean implementados. Entre ellos, están:

- Se pide a los departamentos que presenten evaluaciones, en lugar de decirles que estarán sujetos a las evaluaciones. Esto significa que son más propensos a quererlas y a querer los resultados.
- El Gabinete aprueba el Plan Nacional de Evaluación, lo que significa que al menos hay un alto interés a nivel central y una conciencia sobre las evaluaciones.
- Los Comités Directivos de Evaluación son presididos por el departamento que solicita la evaluación, mientras que el Departamento de SyE del Desempeño asegura la secretaría y, por lo tanto, está en condiciones de garantizar que se cumple el sistema nacional de evaluación. Los Comités Directivos de Evaluación tienen un poder significativo, incluyendo la aprobación de los términos de referencia y los informes.
- Hay disposiciones para una gestión de las respuestas, de manera que los departamentos tengan oportunidad de responder a los resultados de la evaluación.
- Todas las evaluaciones deben ir seguidas de un plan de mejora, el cual es supervisado durante dos años.

A pesar de estos elementos, hay reticencias entre algunos gerentes; en parte, porque los resultados de las evaluaciones se hacen públicos y recelan de quedar expuestos (como se indicó anteriormente, en la mayoría de los departamentos, la identificación de los problemas no es vista como una oportunidad de aprendizaje). Otras medidas que están siendo tomadas para estimular la demanda incluyen:

- Hacer presentaciones en foros de la alta dirección.
- Desarrollar un curso para gerentes de alto nivel sobre la formulación de políticas y su implementación basada en la evidencia.
- Hacer que las comisiones parlamentarias especializadas tomen conciencia de cómo pueden utilizar los hallazgos de SyE para apoyar sus funciones de supervisión. Este año vimos por primera vez cómo una comisión parlamentaria especializada (Recursos Minerales) exigía a un departamento que presentara evaluaciones en la convocatoria de las evaluaciones de 2014 y 2015. Se está planificando un programa de desarrollo de la capacidad para apoyar el uso, por parte del Parlamento, de la información del Departamento de SyE del Desempeño.

Si bien el Departamento de SyE del Desempeño se ha concentrado en las 15 evaluaciones por año del Plan Nacional de Evaluación, también ha estado estimulando una más amplia demanda de evaluaciones. Ha pilotado el desarrollo de los planes de evaluación provinciales con las provincias de Western Cape y Gauteng, y tres departamentos ya han desarrollado

planes de evaluación departamentales. Esto tiene como objetivo estimular un uso de la evaluación mayor del que podría abarcar el plan nacional de evaluación, así como estimular a los departamentos y provincias para que piensen qué deberían cubrir por sí mismos (a diferencia de aquellos que tienen un mayor interés nacional y están cubiertos por el plan nacional de evaluación).

El Departamento de SyE del Desempeño también está estimulando una mejor rendición de cuentas, al abrir al público el acceso a las evaluaciones. La auditoría de las evaluaciones mencionadas anteriormente está siendo accesible a través de un repositorio de evaluación en la página web del Departamento de SyE del Desempeño, y todas las evaluaciones llevadas a cabo a través del plan nacional de evaluación se harán públicas, una vez que hayan sido presentadas al Gabinete.

LECCIONES PARA UN SISTEMA DE EVALUACIÓN CENTRADO EN LA UTILIZACIÓN

El suministro de la evaluación en Suráfrica ha sido históricamente débil, y también ha habido una demanda limitada (aunque con momentos de excelencia). En general, ha habido un uso insuficiente de la evidencia en todo el Gobierno y una tendencia a emitir juicios políticos en vez de tomar decisiones políticas informadas a partir de evidencias sólidas. Desde 2010, ha habido un incremento en el suministro de evidencia catalizado por el Departamento de SyE del Desempeño (inicialmente evidencia de seguimiento, con evidencias de evaluación que comienzan a surgir). El Departamento de SyE del Desempeño también está a punto de examinar las funciones que debe asumir en la promoción de la evidencia de la investigación. La respuesta positiva del Gobierno a los sistemas de evaluación del Departamento de SyE del Desempeño y a sus sistemas de evaluación del desempeño de la gestión, así como al seguimiento de la prestación de servicios de primera línea denotan la receptividad del Gabinete a la evidencia de calidad. Sin embargo, hay cuestiones relacionadas con las consecuencias de los problemas identificados que crean los incentivos para hacer frente a los desafíos identificados.

El diseño del sistema de evaluación se centra en la utilización, buscando crear un sistema basado en la demanda. A medida que las 23 evaluaciones en curso informen a partir de junio de 2013 y se desarrollen y supervisen los planes de mejora, será interesante ver cómo los departamentos se toman los hallazgos que plantean desafíos y hasta qué punto estos hallazgos se abordan en la práctica.

El próximo año, hasta mediados de 2014, se pondrá a prueba el sistema de evaluación y mostrará en qué medida el ambicioso sistema establecido logra lo que se propone, si las evaluaciones están motivando cambios significativos en las políticas, la toma de decisiones y la implementación. Las cuestiones clave serán:

- ¿En qué medida el Departamento de SYE del Desempeño es capaz de ejercer un papel independiente, especialmente cuando las evaluaciones son un desafío?
- ¿Se puede fortalecer el enfoque de aprendizaje, en oposición al enfoque punitivo?
- ¿Debería el público en general estar más intensamente involucrado en el sistema de evaluación? Y, en caso afirmativo, ¿cómo?

BIBLIOGRAFÍA

Engela, Ronette y Tania Ajam (2010). "Implementing a government-wide monitoring and evaluation system in South Africa". ECD Working Paper Series No. 21. Washington: Banco Mundial.

Gobierno de Suráfrica (2007b). *Report on the Audit of Reporting Requirements and Departmental Monitoring and Evaluation Systems within Central and Provincial Government*. Comisión de Servicio Público. Pretoria.

Gobierno de Suráfrica (2013). "A survey of 96 national and provincial departments on the state and use of M&E in the public service". Departamento de Seguimiento y Evaluación del Desempeño. Pretoria.

Gobierno de Suráfrica (2007a). *Policy Framework for a Government-wide M&E System*. Presidencia. Pretoria.

Goldman, Ian, Ronette Engela, Ismail, Akhalwaya, Nolwazi, Gasa, Bernadette Leon, Hassen Mohamed y Sean Phillips (2012). "Establishing a national M&E system in South Africa". *Nuts and Bolts of M&E* 21. Washington: Banco Mundial.

25. EGIPTO

INSTITUCIONALIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO EN EGIPTO ANTES Y DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN

DOHA ABDELHAMID

Miembro del Consejo de EvalMENA, Organización
Internacional para la Cooperación en Evaluación

ANTECEDENTES

En Egipto, el SyE ha dado pasos impresionantes desde el comienzo del nuevo milenio. Aunque está lejos de ser independiente o usado ampliamente, las evaluaciones de diagnóstico y del grado de preparación han sido tomadas como herramientas para mejorar la credibilidad.

A principios del 2000, el Gobierno de Egipto reconoció que los procedimientos presupuestarios parecían crear obstáculos que inhibían los cambios que deseaba el Gobierno para inducir un buen desempeño. El Ministerio de Finanzas pidió entonces al Banco Mundial que revisara los procedimientos a la luz de los obstáculos identificados. La causa del SyE del desarrollo fue asumida por un ministro destacado que, con una mirada egipcia, consiguió reunir un equipo ministerial afín. Al finalizar el estudio de diagnóstico del Banco Mundial, se reconoció que Egipto poseía liderazgo, incentivos y dirigentes, mandatos y autoridades claras, una estrategia bien definida para elaborar presupuestos basados en resultados, bolsas de innovación, vínculos para dotar de recursos las decisiones, una estrategia práctica que implementar y un conjunto de actividades patrocinadas por donantes. El equipo de diagnóstico se reunió y entrevistó con funcionarios del gobierno, académicos, donantes y otros. Era una oportunidad temprana para promover el uso del SyE que comenzaba a gestarse en el Ministerio de Finanzas. El SyE del desarrollo era un concepto completamente nuevo para los egipcios, y todavía lo es.

ESTRATEGIA: LA PRIMERA EVALUACIÓN DEL GRADO DE PREPARACIÓN, LA SELECCIÓN DE LÍDERES, LA CREACIÓN DE CAPACIDAD, LA EJECUCIÓN Y LA PROMOCIÓN

En septiembre de 2001, tras la conclusión de la evaluación sobre el estado de preparación, el Ministerio de Finanzas anunció el lanzamiento del programa de creación de capacidad nacional para el SyE de la elaboración de presupuestos basados en el desempeño. El ministro informó al público de los diferentes enfoques de orientación presupuestaria y de resultados que habían sido adoptados a nivel mundial, y transmitió su visión y la estrategia de implementación provisional que esperaba realizar en colaboración con otros ministerios competentes.

El ministro divulgó los resultados de la misión de diagnóstico del Banco Mundial y el camino a seguir para implementar actividades de creación de capacidad para el SyE del desarrollo y la elaboración de presupuestos basados en el desempeño (PBB, por sus siglas en inglés) en cinco ministerios piloto durante la fase inicial de ejecución del proyecto. Los esfuerzos de formación y sensibilización en los ministerios comenzaron durante esta fase. La estrategia nacional fue anunciada en una conferencia económica internacional celebrada en Egipto que recibió amplia cobertura. El programa del Gobierno de Egipto fue lanzado como un proyecto piloto, que comenzó en 2003. Los programas piloto elegidos estaban estrechamente vinculados a la prestación de servicios públicos en sectores de desarrollo clave como la asignación de presupuestos y recursos, educación, sanidad e impuestos.

El trabajo de promoción tuvo lugar a diferentes niveles, entre ellos la comunicación de los avances del programa a los parlamentarios, reuniones periódicas entre los ministros elegidos dentro del programa piloto para revisar los avances y facilitar la superación de los obstáculos, la formación de comités subministeriales para coordinar las operaciones en los ministerios competentes de manera individual, la asignación de expertos nacionales para diseñar programas de creación de capacidad en la fase inicial, intermedia y avanzada del SyE del desarrollo, y la realización de metarrevisiones mediante la colaboración de expertos internacionales invitados por el Ministerio de Finanzas.

Se celebraron ruedas de prensa para allanar el camino a la creación de una cultura del desempeño. Los avances en la creación de capacidades en el Gobierno para el SyE de la elaboración de presupuestos basados en el desempeño fueron usados para crear otros productos, boletines y publicaciones que citaban y documentaban las reformas del Gobierno. Los asociados del desarrollo que operan en Egipto y apoyan el programa de reforma del SyE del desarrollo (p.ej., el PNUD y el Banco Mundial) realizaron otros informes. Los asociados reconocieron la experiencia liderada por el Gobierno egipcio como un caso de éxito sin igual.

AVANCES Y RESULTADOS DEL PROGRAMA

Durante la duración del proyecto (un año y medio), 1.500 funcionarios gubernamentales fueron formados en los diez pasos para establecer sistemas de SyE sostenibles con varios niveles de sofisticación y en diferentes sectores económicos. El acompañamiento técnico tuvo como resultado la preparación de presupuestos plurianuales basados en el desempeño para las experiencias piloto. A modo de incentivo hacia este cambio paradigmático, el

ministerio de Finanzas se comprometió a retener asignaciones presupuestarias al menos iguales a las que los ministerios competentes solicitaron previamente. Esto estuvo acompañado de una comunicación constante con los ministros que no participaban en el programa piloto, los poderosos comités parlamentarios de planificación y presupuesto, los medios de comunicación y el público. La sociedad civil estaba experimentando serios cuellos de botella y no conocía nada del SyE del desarrollo o de su importancia.

Tras crear capacidades nacionales en el gobierno mediante los programas pilotos, el ministro de Finanzas, junto con los otros ministros implicados, decidió apoyar el esfuerzo para el futuro. Mientras tanto, el ministerio de Finanzas recibió peticiones de los ministerios que no habían participado en la iniciativa piloto para sumarse al programa dado el éxito demostrado. El ministro de Finanzas emitió un decreto para establecer y financiar unidades de SyE sostenibles en el aparato administrativo del Estado la noche en que hubo una reestructuración de gobierno que derrocó a los ministros elegidos para el programa piloto, perdiendo la oportunidad de ampliar y continuar el programa en los ministerios donde estaba en marcha y en otros.

De la noche a la mañana, las prioridades políticas cambiaron y la exitosa historia egipcia se convirtió en un fracaso. Dicho esto, los proyectos piloto y las bolsas de innovación continuaron con el trabajo que habían promovido y basándose en su convicción y aceptación de la causa del SyE del desarrollo.

EL PAPEL DEL SYE DEL DESARROLLO EN LA SOCIEDAD CIVIL

La primera red no gubernamental egipcia se desarrolló en 2005 tras la conclusión de la primera conferencia bienal de la Asociación Internacional de la Evaluación del Desarrollo. La red conecta a unos 40 expertos profesionales del SyE del desarrollo y está en proceso de formalización como la Asociación Egipcia de Evaluación del Desarrollo (EgyDEval). La red organiza discusiones de grupo y talleres de promoción para los evaluadores nacionales y los medios de comunicación. A principios de 2013, se formalizó una segunda red no gubernamental con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en la que están inscritos unos 200 investigadores y expertos en evaluación. Esta red ha organizado varios talleres de sensibilización, lanzado un diploma en investigación y evaluación públicas con una de las universidades estatales y ha invertido en la “arabización” de las publicaciones líderes a nivel mundial sobre el SyE del desarrollo.

EL SEGUNDO ESTUDIO DE EVALUACIÓN SOBRE EL GRADO DE PREPARACIÓN

Una evaluación independiente sobre el grado de preparación fue realizada en Egipto entre las dos olas revolucionarias (enero de 2011 y junio de 2013). La evaluación fue realizada por dos especialistas, uno de los cuales es la autora de este documento. Después de la primera experiencia nacional de creación de capacidad nacional en el gobierno egipcio, realizada con anterioridad a la reestructuración de julio de 2004, un ejercicio de mapeo citó las innovaciones disponibles. Estas incluían organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales, estudios universitarios, programas de creación de capacidad patrocinados por

donantes y otros. Sesenta y dos profesionales del SyE del desarrollo fueron entrevistados en encuentros personales y/o sondeados electrónicamente. El grupo abarcaba asociados del desarrollo, donantes, especialistas universitarios, partidos políticos, redes de SyE del desarrollo nacionales, regionales e internacionales, instituciones gubernamentales, centros de investigación, grupos de reflexión, entidades parlamentarias y legislativas, medios de comunicación y consultores independientes.

La autodenominada herramienta analítica de la evaluación sobre preparación con método mixto está compuesta de cuatro secciones principales: antecedentes e información sobre el encuestado, *statu quo* del SyE del desarrollo en el país y su nivel institucional, impacto de la revolución en el desarrollo institucional y del país, y un conjunto de preguntas probatorias sobre la visión para el futuro.

CONCLUSIONES

La herramienta de diagnóstico infirió un conjunto de conclusiones sobre el estatus del SyE del desarrollo en Egipto en la era posrevolucionaria. Estas conclusiones se pueden resumir como sigue:

- Casi el 90 por ciento de los encuestados sugirieron que en Egipto hay una falta de interés y comprensión del SyE del desarrollo, y de su importancia en el contexto de los proyectos de desarrollo.
- Dos tercios de los encuestados percibían el SyE del desarrollo como una actividad alentada por la demanda dentro de sus organizaciones. En algunos casos, los encuestados mencionaron que la información de SyE del desarrollo había sido encargada para responder a las demandas de los donantes.
- Los encuestados fueron preguntados en qué momento específico del flujo de proyectos de los programas de desarrollo deberían tener lugar las evaluaciones. La mayoría sugirió que las evaluaciones deberían ser realizadas en cada momento de la fase de la implementación del proyecto, pero hay una mayoría aún más importante que ve el SyE del desarrollo como una necesidad al concluir el proyecto.
- La mayoría de las organizaciones realizaban el SyE del desarrollo a nivel de proyecto y en menor medida a nivel de programas, políticas o sectores.
- La mayoría de los encuestados tenían una experiencia considerable (más de cinco años) en el SyE del desarrollo.
- Los encuestados estaban divididos respecto a la accesibilidad de los datos de SyE. Algo más de la mitad sentían que los datos necesarios para realizar una evaluación satisfactoria de los proyectos de desarrollo no están fácilmente accesibles o disponibles. La disparidad de respuestas podría deberse a las diferencias de recursos en las organizaciones.
- La mitad de las organizaciones implementaban el SyE del desarrollo a nivel de equipo de trabajo. Sin embargo, la mayoría tenía menos de cinco personas involucradas en la evaluación.

- La mayoría de empleados que trabajaban en el SyE del desarrollo tenía al menos un diploma universitario y casi la mitad poseía una titulación universitaria avanzada. Esto, junto con los años de experiencia mencionados anteriormente, indica que los empleados del SyE del desarrollo encuestados tienen una buena educación y están formados en el campo del SyE del desarrollo, lo que otorga una credibilidad suplementaria a la solidez de las repuestas.
- La mayoría de los encuestados preparaban informes de SyE con una periodicidad trimestral y anual. Muchos encuestados confirmaron que esos informes son preparados para un fin específico, en función de la demanda de proyectos.
- Los informes de SyE del desarrollo eran difundidos a través de los sitios web y a las partes interesadas internas.
- Los informes de SyE del desarrollo eran principalmente preparados al final del proyecto y más a petición de los donantes que porque hubieran sido incorporados en el diseño de los proyectos. El propósito es principalmente cumplir los requisitos para financiaciones futuras, ya sea para el mismo proyecto o para otros.
- Los informes, si y cuando se usaban, tenían como finalidad resolver temas operacionales durante la implementación del proyecto. En otras instancias, los informes eran utilizados en negociaciones presupuestarias para la mejora de resultados en proyectos futuros. Algunas veces, los informes de SyE del desarrollo eran usados en debates de nivel político más alto y especialmente para apoyar enmiendas de políticas.
- Aproximadamente dos tercios de los encuestados ofrecieron oportunidades de crear capacidades para el SyE del desarrollo a sus organizaciones o a otros. La mayoría de los esfuerzos de creación de capacidad eran desplegados mediante el aprendizaje en el puesto de trabajo.
- Casi dos tercios de los encuestados creían que el SyE del desarrollo no tiene efecto en la formulación o implementación de políticas. Además, la elaboración de informes sobre el SyE del desarrollo está insuficientemente valorada como herramienta para la planificación y la elaboración de presupuestos.
- Dentro de las organizaciones, el SyE del desarrollo era percibido como una herramienta útil cuando se trata de diseñar y racionalizar proyectos, y también para arrojar luz y proporcionar recomendaciones políticas para futuros proyectos. Sin embargo, a menudo esto no se traduce en un beneficio tangible para los proyectos en lo que respecta a la toma de decisiones a nivel de gestión ni de gobierno.
- Los profesionales que recaban informes de SyE del desarrollo enumeraron muchos desafíos existentes para realizarlos. El problema principal, que afronta el 43 por ciento de las organizaciones, es la falta de acceso a los datos y, cuando son accesibles, su inexactitud. Cuando los datos están disponibles, el personal de la organización con frecuencia carece de la necesaria pericia analítica. Ambos problemas pueden socavar la eficacia y la credibilidad de los informes de SyE del desarrollo al dar conclusiones que no se basan en datos o análisis fiables.

- Otro desafío clave es la percepción de una falta de conciencia o de valoración del SyE del desarrollo en Egipto. Incluso los donantes que alentaron las evaluaciones estaban más centrados en la evaluación de los insumos que en la de los resultados. Los medios de comunicación estaban satisfechos de presentar los resultados negativos del desempeño del Gobierno.
- Los encuestados destacaron el desafío que supone carecer de oportunidades para capacitarse en el SyE del desarrollo y su costo, considerablemente alto.
- El efecto percibido de la revolución del 25 de enero de 2011 en la industria del desarrollo es negativo. El 80 por ciento de los encuestados sostuvo que la revolución no tuvo efecto o que este efecto fue negativo en la realización de los objetivos de desarrollo en Egipto. Muchos encuestados estimaban que Egipto ha dado un paso atrás en relación al contexto existente antes de la revolución para la realización de los objetivos de desarrollo.
- En lo que respecta específicamente al SyE del desarrollo, hay opiniones encontradas, con apenas algo más de la mitad de los encuestados indicando que la revolución de 2011 tuvo alguna influencia en la elaboración de informes sobre el SyE del desarrollo en Egipto. Entre los aspectos negativos, la revolución tuvo como consecuencia un mayor grado de inestabilidad económica y política, lo que no solo hace más difícil informar sobre el SyE del desarrollo por limitaciones presupuestarias, sino que además socava su significado en el contexto de un país en crisis. Entre los aspectos positivos, el creciente papel de la juventud lleva a una mayor demanda de proyectos de desarrollo y de resultados en dichos proyectos. Algunos encuestados también vieron las amplias reformas constitucionales que siguieron a la revolución como una oportunidad para el SyE del desarrollo en Egipto en la medida en que esperan la posible adopción de alguna disposición que haga avanzar las evaluaciones obligatorias.

SOLUCIONES

Alimentar la demanda para que se institucionalice el SyE del desarrollo en los órganos administrativos del Estado a fin satisfacer las necesidades ciudadanas y las reivindicaciones revolucionarias.

Crear un entorno favorable mediante presiones socioeconómicas y abogar por proyectos de desarrollo eficaces que rindan resultados mediante la adopción de técnicas y herramientas de SyE del desarrollo, así como asegurar la rendición de cuentas mutua.

Facilitar la armonización de los esfuerzos de los donantes para apoyar la creación y realización de una cultura del desempeño dentro del gobierno.

Involucrar activamente a organizaciones de la sociedad civil mediante alianzas con el Gobierno para crear capacidades, realizar evaluaciones del SyE del desarrollo y alentar su difusión como herramientas de aprendizaje.

Desarrollar programas integrales acordados de creación de capacidades en el ámbito nacional en cooperación con organizaciones no gubernamentales, grupos de reflexión independientes, institutos de formación y universidades.

Incorporar la evaluación de políticas, programas y proyectos a la Constitución y garantizar que la autoridad competente dispone de la capacidad necesaria para realizar el trabajo.

Mejorar la utilización, las medidas de calidad estandarizadas, los mecanismos de cumplimiento, la independencia, los incentivos, los códigos de ética, la transparencia y la rendición de cuentas pública.

BIBLIOGRAFÍA

El Baradei, Laila, Doha Abdelhamid y Nermine Wally (2013). "Institutionalizing and streamlining development monitoring and evaluation in post-revolutionary Egypt". Presentación en la Asamblea Global IDEAS de 2013, *Evaluation and Inequality: Moving Beyond the Discussion of Poverty*, 6-9 May 2013. Bridgetown, Barbados.

Hassanein, Medhat y Doha Abdelhamid (2013). "Results-oriented budgeting in Egypt". *Interdisciplinary journal of research in business*. 2(9):13-25.

26. MARRUECOS

EVALUACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

CHAFIKI MOHAMED

Director de estudios y previsiones financieras
Ministerio de Economía y Finanzas

La política pública corresponde a una elección de valores puestos en práctica para alcanzar un objetivo definido por el poder político. La política pública se define, por tanto, a través de los objetivos que se le ha asignado, los medios atribuidos para lograr esos objetivos, los resultados esperados y la naturaleza del impacto de la intervención en la población destinataria.

En consecuencia, la evaluación de las políticas públicas está basada en una comparación entre sus logros y los objetivos que fueron inicialmente formulados, tomando en consideración la lógica de esta intervención (dimensión normativa), y esto con la finalidad de hacer evolucionar la acción pública o definir nuevas políticas, más eficaces y pertinentes (dimensión instrumental). La evaluación de una política o una acción pública consiste, por tanto, en valorar su eficacia comparando sus resultados con los objetivos establecidos y los medios que fueron usados, basándose en la concepción de indicadores de desempeño. Se convierte, así, en una herramienta esencial para la toma de decisiones.

Este es el marco para la evaluación con enfoque de género de las políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos, que parte de una lógica de construcción conceptual e instrumental con el fin de sentar los mecanismos que hacen posible asegurar que los ciudadanos tienen un acceso igual a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales.

RELEVANCIA DE LA EVALUACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

El análisis de las políticas públicas basadas en los derechos humanos está en línea con los principios fundamentales consagrados por el consenso internacional sobre las nuevas visiones del desarrollo humano. Este análisis coloca en el primer plano de sus preocupaciones el análisis de las desigualdades que dificultan los procesos de desarrollo con el objetivo de realinear las trayectorias de desarrollo con una base más justa, más inclusiva y más preocupada de lograr los resultados esperados en términos de disfrute de los derechos.

Los planes, las políticas y los mecanismos de desarrollo están, por tanto, llamados a garantizar una revisión de su lógica y sus objetivos respetando el sistema de derechos y obligaciones establecidos por el derecho internacional. El objetivo final de esta revisión es promover la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo y favorecer, al mismo tiempo, la autonomía de los individuos y la diversificación de las opciones que tienen a su disposición para permitirles llevar una vida decente y digna.

El enfoque de género que está basado en la búsqueda de una eficacia y desempeño óptimos de las políticas públicas, que buscan un impacto mejor definido con relación a las diferentes necesidades de los diversos integrantes de la población, está perfectamente en línea con los enfoques basados en los derechos humanos. Efectivamente, los dos enfoques tienen varios puntos en común. Ambos se apoyan parcialmente en un marco de análisis aplicable a todas las actividades de desarrollo que toma en consideración las diferentes necesidades y los papeles diferenciados de los hombres y las mujeres en una sociedad dada. También se apoyan en un marco normativo basado en derechos y obligaciones.

Además, ambos enfoques se interesan por el impacto de las políticas y programas implementados sobre el bienestar de grupos particulares. Los dos enfoques están basados en un abanico de conceptos e informaciones en los que las herramientas de SyE desempeñan un importante papel. La idea de que el proceso de desarrollo debería incluir una dimensión de transformación social y económica de largo plazo porque es estratégico implica que, para una evaluación pertinente del avance, se deben encontrar indicadores relevantes de los objetivos de desarrollo sostenible que se basen en los principios de igualdad de oportunidades y de acceso a los frutos de ese progreso.

PRINCIPIOS QUE RIGEN LA EVALUACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS⁸⁴

La aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a los programas y las políticas públicas se basa en traducir en indicadores medibles los estándares universales de derechos humanos. La obligación de rendir cuentas lleva a traducir el contenido normativo de un derecho en un indicador cuantitativo y está perfectamente en línea con el principio de gestión de presupuestos basado en los resultados y el desempeño.

84 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, abril de 2011.

ELEGIR LOS INDICADORES⁸⁵

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha desarrollado un marco para el seguimiento de los logros en derechos humanos. Este marco utiliza un abanico de indicadores estructurales, de método y basados en los resultados. Estos parámetros establecen relaciones entre los compromisos de los Estados y su aceptación de las obligaciones derivadas de los estándares internacionales en derechos humanos (indicadores estructurales), los esfuerzos realizados para cumplir esas obligaciones, las medidas y programas que ha puesto en marcha (indicadores de método) y los resultados obtenidos (indicadores de resultados).

Los **indicadores estructurales** están relacionados con la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y con la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar el logro del derecho humano en cuestión. Los indicadores estructurales deben destacar la naturaleza de la legislación nacional aplicable al derecho en cuestión y verificar que la legislación tiene en cuenta los estándares internacionales.

Los **indicadores de método** proporcionan información sobre la manera en que el Estado procura cumplir sus obligaciones en derechos humanos mediante programas públicos, medidas e intervenciones específicos. Estos esfuerzos demuestran la aceptación por el Estado de los estándares relacionados con los derechos humanos y su intención de obtener los resultados asociados con el logro de un derecho dado.

Los **indicadores de resultados** permiten medir hasta qué punto se ha logrado un derecho y en qué medida se puede ejercer. Cabe destacar que los indicadores de resultados pueden proceder de diferentes procesos subyacentes que pueden ser puestos en evidencia por diversos indicadores de método vinculados a varios derechos (p.ej., los indicadores relacionados con la esperanza de vida o la mortalidad pueden estar vinculados a la vacunación de la población y la educación o una mayor conciencia sobre la salud pública, así como a la disponibilidad de un suministro de comida adecuado y la capacidad individual de acceder a ella).

LA EXPERIENCIA MARROQUÍ EN LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON UN ENFOQUE DE GÉNERO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La experimentación gradual de los últimos diez años en Marruecos con presupuestos sensibles al tema de género y basados en resultados (puestos en marcha por el Ministerio de Economía y Finanzas en asociación con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU-Mujeres]) ha sido una parte inherente de un enfoque general que tiende a integrar los principios de los derechos humanos reconocidos internacionalmente en los sectores normativo, institucional y de gobernanza. Además, este enfoque constituye una ventaja importante para evaluar las políticas públicas con una

85 Informe sobre el uso de indicadores para la promoción, el seguimiento y la implementación de los derechos humanos, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mayo de 2008.

perspectiva de género en lo que respecta a los impactos esperados en las poblaciones destinatarias cuyas necesidades están claramente diferenciadas.

A nivel operacional, el enfoque pragmático y progresivo que se ha seguido desde 2002 para integrar la dimensión de género en los programas presupuestarios ha permitido a Marruecos dotarse de diversos instrumentos analíticos basados en directrices presupuestarias dedicadas y respaldadas por un abanico de indicadores sintéticos sensibles al tema de género que pueden fortalecer los mecanismos de SyE de las políticas públicas relacionadas con el tema de género.

El informe presupuestario de género, un instrumento excelente para la apropiación de los presupuestos sensibles a las cuestiones de género a escala nacional, ha acompañado la presentación de la Ley de Finanzas desde 2005 y se ha beneficiado, en paralelo, de un enfoque pragmático orientado continuamente al progreso. En consecuencia, ha pasado por diferentes fases de desarrollo que, en 2012, llevaron a la adopción de un enfoque analítico basado en la evaluación de las políticas públicas con un enfoque de género desde una perspectiva de derechos humanos. Este enfoque coincide en su método, diseño y filosofía con el gran avance institucional que ha conocido Marruecos desde la adopción en 2011 de la nueva Constitución, la cual consagró los principios de respeto de los derechos humanos de igualdad, de justicia y de ciudadanía. Esto se conjuga con una gestión de proximidad que debería desplegarse en el marco de la regionalización avanzada y en el que se deberían respetar las demandas de responsabilidad y rendición de cuentas.

Este es también el espíritu de la nueva Constitución, que representa un avance fundamental en la construcción de un Estado de derecho en Marruecos. La nueva Constitución está calificada como una verdadera Carta de libertades y derechos fundamentales de la ciudadanía similar a los de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el preámbulo, que forma parte integral de la Constitución, el reino de Marruecos reafirma su compromiso con los derechos humanos como son reconocidos universalmente. La Constitución reconoce la superioridad, sobre el derecho interno, de las convenciones internacionales debidamente ratificadas por Marruecos, lo cual se enmarca en las disposiciones de la Constitución y las leyes del Reino, y el respeto de su identidad nacional inmutable a partir de la promulgación de las convenciones. Los derechos enunciados por la nueva Constitución incluyen derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El Título II de la Constitución está totalmente dedicado a los derechos y libertades fundamentales. Incluye 21 artículos que reafirman los derechos cívicos, económicos, sociales, culturales, medioambientales y de desarrollo.

Los resultados obtenidos en la evaluación de las políticas públicas mediante un análisis basado en los derechos humanos ilustra la relevancia de este enfoque. El proceso hizo posible identificar los avances realizados en numerosas áreas y detallar los desafíos que dificultan un acceso equitativo a los derechos. El análisis realizado cubrió los programas de 27 departamentos ministeriales repartidos en tres centros alineados con las tres categorías de derechos: acceso equitativo a los derechos civiles y políticos, acceso equitativo a los derechos sociales y una distribución equitativa de los derechos económicos. Los departamentos ministeriales incluían:

- **Acceso equitativo a los derechos civiles y políticos:** Justicia, Desarrollo Social, Dirección General de Colectividades Locales, Función Pública, Economía y Finanzas, Asuntos Exteriores, Cooperación, y Comunicación.
- **Acceso equitativo a los derechos sociales:** Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano, Agua, Energía, Medio Ambiente, Hábitat, Equipamiento y Transporte, Salud, Educación y Alfabetización, Formación Profesional y Juventud.
- **Distribución equitativa de los derechos económicos:** Empleo, Agricultura, Pesca, Comercio e Industria, NTIC, Comercio Exterior, Turismo, Artesanía y Economía Social.

La experiencia marroquí en la evaluación con enfoque de género de las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos ha permitido identificar ciertos requisitos para asegurar una aplicación óptima de este enfoque, incluyendo:

- La buena apropiación del marco normativo que regula el respeto de los derechos humanos.
- Un fuerte interés en analizar la coherencia y la convergencia de las políticas públicas respecto a la indivisibilidad de los derechos humanos.
- Un sistema de información rico y actualizado regularmente.

En este sentido, el enfoque de género realizado desde una perspectiva de derechos humanos constituye un logro fundamental en términos de avances. Esto debería posibilitar una reestructuración de las trayectorias de desarrollo sostenible junto con nuevos paradigmas que sean más conscientes de la necesidad de respetar la dignidad humana y sean más favorables a la inclusión y la igualdad. Esto es particularmente relevante en un mundo cambiante que está buscando nuevos modelos de desarrollo orientados a garantizar el acceso a las diferentes categorías de derechos humanos. Por esta razón, demuestra ser una herramienta valiosa, no solo para la evaluación democrática de las políticas públicas, sino también para la renovación de su diseño y la optimización de su impacto.

27. MARRUECOS

EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA NACIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO: INDEPENDENCIA Y USO

MOHAMED MOUIME

Director de la División de Sistemas de Información
Observatorio Nacional del Desarrollo Humano

PRESENTACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DEL DESARROLLO HUMANO

El decreto que estableció el Observatorio Nacional del Desarrollo Humano fue publicado en el Boletín Oficial del 11 de septiembre de 2008 (decreto nº 2-08-394, del 23 de octubre de 2008). Sin embargo, el Observatorio Nacional comenzó realmente su trabajo en diciembre de 2006, tras el lanzamiento de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano por Su Majestad el Rey, en mayo de 2005. Su implantación, en particular la evaluación, estaba definida en las orientaciones del discurso del Rey: "la implementación de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano será, además, una oportunidad para que emerja en nuestro país una verdadera ingeniería social a través de la innovación en los tipos de intervención, maneras eficientes e impacto máximo, apoyada por recursos humanos cualificados y mecanismos para la observación objetiva y cuidadosa de los fenómenos de pobreza y exclusión social".

Por el carácter transversal que tiene el seguimiento de las políticas públicas implementadas en esta área, el Observatorio informa directamente al primer ministro. Por tanto, debe contribuir a la evaluación, la financiación y ofrecer consejo y recomendaciones sobre los avances y limitaciones del desarrollo humano en Marruecos.

Para cumplir su mandato general, el Observatorio tiene, bajo la autoridad de un presidente nombrado por Su Majestad el Rey, una pequeña administración y un consejo de 24 miembros elegido *intuitu personae* entre altos responsables de la Administración Pública, actores de la sociedad civil, académicos y operadores del sector privado. Como parte de su tarea central, el Consejo somete anualmente a Su Majestad el Rey un informe sobre desarrollo humano para su valoración.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA NACIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO

La Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano para el periodo 2005-2010 estaba compuesta de cuatro programas clave:

1. El programa de lucha contra la pobreza en áreas rurales, el cual comprende las 403 comunidades rurales más pobres, que representan 3,8 millones de personas.
2. El programa de lucha contra la exclusión social en áreas urbanas, el cual incluye 264 de los distritos más desfavorecidos, lo que representa 2,5 millones de personas.
3. El programa de lucha contra la precariedad, formado por proyectos seleccionados que apoyan a 50.000 personas que viven en condiciones de extrema precariedad en todo el país.
4. Un programa transversal flexible para responder a necesidades que no se han previsto inicialmente, el cual incluye proyectos seleccionados con alto impacto en el desarrollo humano, tales como actividades para la generación de ingresos y de fortalecimiento de la ingeniería social y las capacidades de las partes interesadas.

Se han realizado dos evaluaciones desde el establecimiento oficial del Observatorio Nacional del Desarrollo Humano en 2006. La primera, una evaluación de medio término, fue realizada en 2008. La segunda fue llevada a cabo en 2011 y se centró en el impacto socioeconómico de la Iniciativa.

EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA NACIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO: ¿QUÉ INDEPENDENCIA?

La evaluación de medio término se centró en:

- **La percepción de la población respecto a la Iniciativa.** La base de referencia de esta iniciativa ha servido en este estudio como punto de partida para examinar las percepciones. Esta referencia incluye una filosofía de desarrollo y un mecanismo para la movilización y participación de la población, permitiendo un análisis de cómo perciben la población y las partes interesadas los referentes.
- **El desarrollo de un protocolo para realizar evaluaciones participativas como parte de la Iniciativa.** Para abordar esta área, escogimos un enfoque de restitución analítica de mediciones sobre el terreno en dos fases. Primero, analizamos el marco legal e institucional de la Iniciativa (textos y circular, las estructuras establecidas). Segundo, analizamos cómo tienen realmente lugar los procesos, tomando la implementación como objetivo y posiblemente su sostenibilidad, a fin de documentar *in situ* y con una base diaria la forma de hacer las cosas.
- **La convergencia de los programas de la Iniciativa y los programas realizados por diferentes departamentos.** Esta evaluación consistió en un diagnóstico amplio de la convergencia de los programas de la Iniciativa y los realizados por el sector público, y en proponer recomendaciones para una mayor convergencia a nivel institucional y territorial en los aspectos programáticos y operacionales.
- **El papel de las asociaciones en la Iniciativa.** Gracias a la Iniciativa, el papel vital de la sociedad civil es ahora reconocido explícitamente en los programas de desarrollo humano. Para ello, los objetivos del estudio fueron observar y valorar la situación de las actividades de desarrollo humano realizadas por la sociedad civil, y valorar sus fortalezas y debilidades a fin de reforzarlas y apoyar sus dinámicas.

- **El análisis de los logros físicos y financieros.** El análisis de los datos de casi 20.000 proyectos y actividades desarrollados bajo la Iniciativa.

Los cuatro primeros estudios cualitativos fueron realizados por consultores privados e investigadores académicos. El análisis de resultados fue llevado a cabo por una consultora privada. Los resultados de estos estudios fueron sintetizados por un consultor internacional contratado para este propósito por el Observatorio.

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO

Después de realizar un estudio de viabilidad de la evaluación del impacto en 2007, el Observatorio decidió realizar un estudio (con la asistencia de un experto internacional) para evaluar los impactos en las condiciones socioeconómicas de las poblaciones rural y urbana destinatarias de la Iniciativa.

La metodología propuesta por el experto implica la comparación de los indicadores de efectos en las áreas destinatarias de la Iniciativa y las que no lo fueron, desde la fecha del comienzo hasta el final. Eso requiere indicadores para ambos puntos en el tiempo.

Al no haberse realizado un estudio al comenzar la Iniciativa (es decir, no hay datos de referencia), el Observatorio se vio obligado a realizar tan rápido como fue posible una encuesta en dos pasos. El primero, en 2008 y el segundo, en 2011, al final de la Fase I de la Iniciativa. El tamaño de la muestra para la encuesta fue de 3.570 hogares visitados en 2008 y revisitados en 2011.

Se elaboró un cuestionario para los hogares y sus miembros, así como una definición de “localidad rural” y “área urbana”. Los cuestionarios fueron diseñados para cubrir las necesidades de la evaluación después de consultar con expertos nacionales e internacionales y con todos los departamentos pertinentes (p.ej., la Iniciativa Nacional de Coordinación, los ministerios de Educación, Empleo, Salud, Desarrollo Social y Vivienda).

En las áreas rurales, 403 municipios rurales con una tasa de pobreza en 2004 de al menos el 30% de la población fueron seleccionados para el programa de lucha contra la pobreza. La muestra rural estaba compuesta por 124 comunas rurales con niveles de pobreza similares (entre el 27 por ciento y el 32 por ciento), la mitad de las cuales figuraban entre las comunas destinatarias de la Iniciativa. La evaluación de impacto de las áreas rurales fue realizada a partir de un diseño de regresión discontinua.

Para la muestra urbana, la metodología se benefició de la existencia de una encuesta de panel en dos periodos diferentes que hacían posible medir las variables de resultados dos veces para los mismos hogares. Asumiendo que la evaluación de las diferentes variables de resultados eran, antes de la implementación del programa, las mismas en las áreas tratadas que en las no-destinatarias, el cambio en las variables de los efectos entre los dos tipos de áreas, desde 2008 hasta 2011, debía medir el impacto de la ejecución de la Iniciativa.

Los criterios para la selección de los distritos incluían viviendas inadecuadas, carencia de oportunidades de empleo y acceso limitado a la infraestructura y los servicios sociales básicos. Centrándose en ciudades con una población mayor de los 100.000 habitantes, fueron seleccionadas 264 áreas para el programa de lucha contra la exclusión social en áreas urbanas.

La muestra urbana consistió en 114 vecindarios con características parecidas a las de los indicadores disponibles y los criterios aplicados; de ellas, 75 figuraban entre las áreas

destinatarias de la iniciativa (para más información sobre los aspectos metodológicos, véase el informe completo disponible en el sitio en internet del Observatorio Nacional para el Desarrollo Humano⁸⁶).

Las dos fases de la encuestas fueron realizadas por una firma consultora privada bajo la supervisión del experto internacional y un profesor universitario del Instituto Nacional de Estadísticas. Además, ambos expertos realizaron el tratamiento de la encuesta y la estimación de los impactos.

EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA NACIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO: QUÉ HACE

En la evaluación de medio término, el Observatorio Nacional para el Desarrollo Humano envió, por primera vez, un informe de evaluación a Su Majestad el Rey y al jefe del Gobierno. Se hicieron después dos presentaciones de las conclusiones principales de la evaluación, la primera para el jefe del Gobierno en presencia de los ministros y la segunda para los medios de comunicación y los representantes de los departamentos y agencias afectados.

Posteriormente, el Observatorio transmitió el informe de la evaluación de medio término a todos los departamentos gubernamentales y autoridades locales, y lo publicó en el sitio en internet del Observatorio.

El 31 de julio de 2009, Su Majestad el Rey, en su discurso a la nación con ocasión del décimo aniversario de la celebración de su subida al trono, subrayó la necesidad de someter esta iniciativa a una evaluación y asegurar que se seguían las recomendaciones del Observatorio Nacional.

Para hacer que las recomendaciones se tradujeran en actos, el Gobierno estableció tres comités integrados por representantes gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales y funcionarios elegidos. La primera comisión era responsable de la convergencia de proyectos. La segunda comisión debía producir orientaciones para asegurar la sostenibilidad de los proyectos. La tercera comisión recibió mandato de desarrollar herramientas de SyE.

En la evaluación del impacto de la Iniciativa, el Observatorio envió a Su Majestad el Rey y al jefe del Gobierno el informe incorporando los hallazgos de esta evaluación el 18 de mayo de 2013.

El Observatorio se propone seguir el mismo enfoque para compartir y usar los hallazgos de esta evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

Heckman, J. J. y E. Vytlacil (2005). "Structural Equations, Treatment Effects and Econometric Policy Evaluation", *Econometrica* 7:669-738.

Imbens, Guido W. y Thomas Lemieux (2008). "Regression discontinuity designs: A guide to practice". *Journal of Econometrics* 142(2):615-635.

28. ALBANIA

DESAFÍOS DE UNA NUEVA SOCIEDAD NACIONAL DE EVALUACIÓN

FATION LULI

Sociedad Albana de Evaluación de Programas

MARIE GERVAIS

Sociedad Quebequense de Evaluación de Programas

BREVE PANORAMA DE LOS ESFUERZOS PARA LA EVALUACIÓN NACIONAL EN ALBANIA

La era poscomunista ha llevado al establecimiento de la democracia en Albania y creado un entorno favorable para el desarrollo de una cultura de gobernanza sana, de gestión para la obtención de resultados y de rendición de cuentas. Además, la estabilidad de la democracia que se ha podido observar en los últimos años ha allanado el camino a cambios significativos, que exigen una mayor eficacia del Gobierno y más transparencia en relación con los gastos y los resultados. Desde esta perspectiva, se ha realizado un gran esfuerzo para renovar la Administración Pública de Albania. El contexto era, por tanto, favorable para el desarrollo de la evaluación.

Sin embargo, debemos reconocer que las funciones de evaluación continúan estando poco desarrolladas en Albania y que el grado de institucionalización de la evaluación en las estructuras del país es débil o inexistente. Es un entorno en el que todo está por hacer. No hay ni oferta ni demanda de evaluación, lo que es evidente por la falta de recursos financieros y técnicos. La evaluación de programas generalmente se justifica por actividades de auditoría, monitoreo o procedimientos que implican calidad (p. ej., al buscar la certificación de la Organización Internacional de Normalización [ISO]), creando así confusión sobre la verdadera naturaleza de la evaluación.

Desde esta perspectiva, y considerando posibles estrategias para desarrollar una cultura de evaluación y crear capacidad de evaluación en Albania, se eligió el establecimiento de una sociedad nacional como la estrategia prioritaria que había que impulsar.

USO DE LA EVALUACIÓN

Los primeros pasos de la Sociedad Albana de Evaluación de Programas

Los procesos que han llevado a la formalización de la Sociedad Albana de Evaluación de Programas (ASPE, por sus siglas en inglés) comenzaron en abril de 2011. Un primera red informal fue creada en julio de ese mismo año; la ASPE fue establecida legalmente y reconocida oficialmente por el Gobierno albanés en octubre siguiente. Las razones para crear la Sociedad eran concienciar sobre el tema, crear una oferta y una demanda de evaluaciones, así como una comunidad de partes interesadas en la evaluación. Después de un breve análisis de diferentes modelos de sociedad de evaluación nacionales, la Junta Directiva de la ASPE eligió el caso de Quebec (Canadá) para aprender de él.

Misión y plan estratégico

La misión de la ASPE incluye contribuir al desarrollo de la evaluación de programas en Albania y promover el uso de la evaluación en las organizaciones públicas y privadas. De acuerdo con esta misión, la ASPE desarrolló un plan estratégico 2012-2015 con cuatro componentes: promover la evaluación, la cooperación internacional profesional, el desarrollo profesional y la enseñanza, y la financiación.

Fortalecimiento de las capacidades de evaluación individuales, institucionales y nacionales

Los intercambios realizados por las partes interesadas de Albania hicieron posible identificar tendencias en relación a las futuras vías de actuación que la ASPE debería seguir en tres áreas: el fortalecimiento de las capacidades individuales, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la ASPE y el desarrollo de un entorno favorable para la evaluación (véase la tabla 1).

Se puede hacer mucho con poco

Es posible crear una sociedad nacional de evaluación sin financiamiento externo, basado principalmente en el trabajo de voluntarios y asociados. Sin embargo, esto tiene límites y puede poner en peligro la supervivencia a corto plazo de una sociedad de este tipo. El tema de la financiación está en el centro de la capacidad de desarrollo de organizaciones voluntarias de evaluadores profesionales.

Reconocer la importancia del factor humano

Mantener en el tiempo el compromiso activo de los voluntarios y su capacidad para trabajar en equipo son ingredientes esenciales para asegurar el avance de un proyecto de creación de una asociación nacional de evaluación.

Creación oportuna de redes

La experiencia demuestra que es más productivo enfocar los esfuerzos en proyectos y problemas de creación de redes que permiten el rápido desarrollo de la colaboración, que buscar un apoyo temprano, pero general, sin objetivos específicos, que produzca rápidamente una pérdida de interés.

TABLA 1. POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN DE LA ASPE PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN INDIVIDUALES, INSTITUCIONALES Y NACIONALES

ACCIONES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES INDIVIDUALES
<p>Educación universitaria</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollar un curso en las Universidades de Shkoder y Elbasan Desarrollar sesiones de formación con el Instituto de Formación en Administración Pública (ITAP) Explorar perspectivas de medio plazo para el desarrollo de un título en evaluación <p>Formación en el empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de un módulo de formación en evaluación para los ministros del Gobierno, las municipalidades, las comunidades y la sociedad civil Proporcionar formación a formadores albanos <p>Profesionalización</p> <ul style="list-style-type: none"> Formar evaluadores con el perfil y la competencia necesaria Formular normas de actuación, principios éticos y requerimientos de certificación Traducir documentos de evaluación al albaniano Desarrollar una sección albana del sitio web "Better Evaluation" (mejor evaluación)
ACCIONES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA ASPE
<p>Crear comités temáticos</p> <ul style="list-style-type: none"> Formación Promoción Carta de la evaluación <p>Comunicar con los miembros</p> <ul style="list-style-type: none"> Animación del sitio web Desarrollo de una distribución <p>Dar a conocer el perfil de los miembros</p> <p>Establecer relaciones con los asociados</p> <p>Identificar oportunidades para apoyar la creación de capacidad</p>
ACCIONES PARA DESARROLLAR UN ENTORNO FAVORABLE A LA EVALUACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> Promover activamente la institucionalización de las políticas públicas en evaluación Crear seminarios de información para los parlamentarios a fin de desarrollar un marco legal en evaluación Desarrollar una política de evaluación nacional

Innovación

El hecho de buscar rápidamente la tutoría de una sociedad nacional más experimentada, como la Sociedad Quebequense de Evaluación de Programas (SQEP), dio a los miembros fundadores de la ASPE confianza en el camino emprendido. Esta sinergia les permitió poner a prueba algunas decisiones y estrategias antes de su implementación, además de beneficiarse de la experiencia de otros.

PRÓXIMOS PASOS

La ASPE todavía enfrenta muchos desafíos que deben ser abordados estratégicamente para prevenir un agotamiento o una dispersión improductiva de los recursos. Ahora, debería presentar su plan estratégico y la iniciativa EVAlbania. Por consiguiente, su rápido crecimiento debe traducirse en acciones estables y continuas sobre el terreno, lo que confirmará su legitimidad y fortalecerá su credibilidad como un actor albaniano que trabaja en favor de una democracia sana y de la buena gobernanza.

Aunque ha demostrado que puede crear y mantener en sus etapas tempranas de existencia una sociedad de evaluación nacional sin respaldo político directo y con recursos muy limitados, la ASPE debe ahora garantizar el interés, el apoyo y la financiación para lograr sus ambiciones. Es más, debe estimular el interés en la evaluación y promover la participación del sector público en alianzas, a diferentes niveles de gobierno, en el mundo académico y a nivel internacional. La ASPE buscará rápidamente los fondos necesarios para comenzar las primeras actividades de difusión y creación de capacidad.

La ASPE es consciente de los desafíos que representa liderar una comunidad emergente de evaluadores. ¿Cómo es posible en ese contexto interesar e involucrar a los evaluadores, asegurar su desarrollo profesional y apoyar su identidad profesional, además de reforzar la calidad del ejercicio de la evaluación? Se realizarán esfuerzos para desarrollar los servicios ofrecidos a sus miembros, celebrar más reuniones con las partes interesadas clave involucradas en el desarrollo de la evaluación en Albania y apoyar la profesionalización de la evaluación. Sobre este punto, la ASPE tiene intención de dedicar un tiempo de reflexión a las aptitudes, los estándares de actuación y los principios éticos en Albania.

Por último, la ASPE es consciente de la amplitud de esfuerzos que se deben desplegar en la sociedad albaniana, que no tiene una cultura de evaluación establecida. Esto hace que su papel como promotor de la evaluación en instituciones e individuos sea incluso más importante, ya que conlleva un potencial significativo de influencia.

CONCLUSIONES

La ASPE ha avanzado rápidamente en menos de dos años. La Asociación se ha formalizado, ha obtenido un estatus legal y definido sus estatutos. Se ha dotado de un plan estratégico, ha firmado un acuerdo de colaboración con la SQEP, ha desarrollado la iniciativa estructurada de EVALbania con el apoyo de EvalPartners y la SQEP, y ha comenzado su difusión internacional.

En Albania, está surgiendo claramente un movimiento en favor del desarrollo de una cultura de evaluación y las estructuras nacionales, incluidas las principales partes interesadas y la sociedad civil, tienen interés en contribuir activamente en ella. El deseo de desarrollar una sociedad de evaluación nacional y avanzar el proceso de evaluación dentro de las diferentes instituciones y estructuras nacionales es una tarea difícil, particularmente cuando el país carece de una cultura de evaluación o de capacidades de evaluación nacionales. ¿Cómo hace una organización en un entorno en el que todo está por hacer y promover con relación a la evaluación? Es por eso que son importantes los siguientes objetivos:

- Desarrollar una visión de estrategias de desarrollo y evaluación que corresponda a las características específicas del país.
- Proceder por pasos realistas y factibles que permitan pequeños éxitos y que continúen dando ánimo y estimulando.
- Contactar y comunicar con las diversas partes interesadas en la evaluación.
- Hacer ajustes regularmente, dada la receptividad del entorno y los recursos disponibles en la actualidad.

29. BANCO MUNDIAL

LA CIENCIA DE LA ENTREGA: IMPLICACIONES PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN

ARIANNE WESSAL, Consultora de largo plazo

CLAY G. WESCOTT, Consultor de alto rango

MATTHEW COURTNEY TREUTH, JR., Pasante

Evaluación independiente, Grupo del Banco Mundial

INTRODUCCIÓN

El mundo en desarrollo ha experimentado mejoras rápidas en los últimos años. El número de personas en condiciones de pobreza se ha reducido a la mitad desde 1990. En el mismo período, 2.100 millones de personas han logrado acceso a agua de fuentes mejoradas y la tasa de mortalidad infantil ha disminuido en el 41 por ciento (Naciones Unidas, 2013). Sin embargo, estas rápidas mejoras están creando expectativas de un progreso más equitativo y justo. Las tensiones que vemos en Brasil, Egipto, India y Turquía surgen en parte de la brecha existente entre las expectativas de los ciudadanos y su experiencia diaria (Woolcock, 2013).

Los diferentes aspectos del desarrollo son desiguales, con más personas en todo el mundo convertidas en propietarios de un teléfono móvil (6.000 millones) que con acceso a servicios de saneamiento y letrinas (4.500 millones) (Noticias ONU, 2013). Además, los esfuerzos de reducción de la pobreza en algunas regiones geográficas no han disfrutado del mismo nivel de éxito que en otras regiones. En las dos últimas décadas, el número de personas que viven en extrema pobreza en el África Subsahariana ha aumentado de 290 millones en 1990 a 414 millones en 2010. La incapacidad de lograr los objetivos de reducción de la pobreza a escala regional suscita la pregunta de por qué algunos esfuerzos fracasan mientras que esfuerzos similares dan resultados de calidad en otras regiones.

Para afrontar estos desafíos, muchos gobiernos de países en desarrollo están intentando comprender por qué las políticas adoptadas para reducir la pobreza y crear prosperidad no están dando los resultados deseados. Un camino a seguir sería una nueva forma de conocimiento, la “ciencia de la entrega” (*science of delivery*). Este concepto se ha tomado del campo

de los cuidados sanitarios, donde el énfasis en la comprensión de las causas y las consecuencias de los problemas de salud está cambiando para dar mayor atención a la organización, la gestión y la financiación de la promoción en el área de salud (Catford, 2009). Aplicada al campo de la gestión pública, la ciencia de la entrega debería proporcionar explicaciones basadas en los mecanismos sobre cómo y por qué la capacidad de implementación de los países varía, y ofrecer orientación para la acción (Woolcock, 2013).

Este enfoque difiere del modelo de reforma institucional que domina actualmente el cambio de la gestión pública. En el modelo de reforma institucional, se elige con frecuencia la solución de “mejor práctica” sin tener suficientemente en consideración su validez externa. En este modelo, el foco está más en los insumos que se entregan que en los productos obtenidos y, a menudo, se confiere a los proyectos expectativas irrealistas. El resultado de este enfoque es que los proyectos frecuentemente fracasan en el logro de sus objetivos, mientras que se desconoce la razón específica de este fracaso.

Para solucionar estos problemas, la ciencia de la entrega elabora componentes de proyecto hechos a medida que están basados en factores locales, como la capacidad de implementación y el apoyo político. A medida que surgen los problemas, se tienen en cuenta las preocupaciones a nivel político, organizativo y de proyecto antes de decidir la solución. Se anima a los gestores de proyectos a aprovechar aspectos de proyectos anteriores exitosos, probar nuevos conceptos y adaptar en función de las condiciones cambiantes. El enfoque de la ciencia de la entrega requiere una investigación sobre el terreno intensiva, una recopilación de datos mejorada a nivel de proyecto mediante el uso de buenos sistemas de seguimiento y la difusión de las ideas para favorecer estos cambios en la implementación y la gestión.

El resultado de usar el enfoque de la ciencia de la entrega es la creación de proyectos localizados que proporcionan resultados con impacto en la comunidad destinataria y datos útiles e información para el público. Estos datos dan a los gestores del proyecto la capacidad de comprender cómo y por qué un proyecto ha sido eficaz en lugar de simplemente si ha sido o no eficaz. La ciencia de la entrega permite a los gestores de proyecto en una región comprender mejor por qué sus proyectos no logran alcanzar el impacto deseado y les da la posibilidad de aprovechar las lecciones aprendidas de proyectos exitosos de otras regiones.

Al mismo tiempo, ha habido avances teóricos recientes en muchos campos académicos, que van desde la ingeniería de sistemas, a la medicina, la economía y la gestión pública, que están siendo explotados para ayudar a los países a organizar la evidencia emergente sobre prestaciones exitosas con el fin de ayudarles a mejorar los resultados de desarrollo (Kim, 2012). Estas nuevas fuentes de conocimiento ayudan a los gestores a adaptar sus proyectos a las condiciones locales, lo que, en última instancia, genera un grado más alto de éxito.

CONTENIDO PRINCIPAL

El Banco Mundial y otros asociados del desarrollo pueden apuntar muchos ejemplos de prestaciones exitosas si buscan en un tesoro escondido de evidencias obtenidas usando una mezcla de métodos cualitativos y cuantitativos que vinculan la ejecución exitosa de las intervenciones con las políticas locales, la cultura, la capacidad y otros factores que afectan la

entrega de resultados. Sin embargo, algunas de estas experiencias no son fácilmente accesibles, ya que están enterradas en extensos informes, archivos, conjuntos de datos y en forma de conocimiento tácito en las cabezas del personal y los evaluadores.

Este enfoque profundamente contextual del aprendizaje debe estar disponible para los profesionales. Donde quiera que se pueda generalizar el aprendizaje, debe haber mecanismos para llevar estas ideas a una escala mayor a través de las comunidades de práctica y otras formas de difusión e implementación. Elementos clave de la ciencia de la entrega son asegurar que los proyectos o intervenciones tienen mecanismos de SyE adecuados incorporados en el proyecto y que éstos están vinculados con los círculos de retroalimentación que garantizarán el aprendizaje continuo, la experimentación, el seguimiento de los resultados y la revisión del diseño a partir de la experiencia.

Un ejemplo de proyecto del Banco Mundial en esta área es el proyecto de cuenca hidrológica (*sujala*) de Karnataka, en India, que usó el SyE en tiempo real para mejorar los objetivos y la eficiencia durante la ejecución y al final del proyecto documentó beneficios tan grandes que el proyecto fue replicado y ampliado (IEG, 2011). Otros dos ejemplos son el de Oportunidades (antiguo Programa para la Educación, la Salud y la Nutrición), un programa de transferencia de dinero condicionado a la salud y la educación en México, y el Programa de Progreso mediante la Salud y la Educación (PATH) en Jamaica. Estos programas han establecido desde su comienzo sistemas de seguimiento fuertes, con la identificación de resultados a corto, medio y largo plazo.

Los programas realizaron valoraciones regulares a cada paso de la implementación y usaron esto junto con la información del seguimiento para hacer ajustes a medida que eran implementados. En el caso de PATH, se realizaron evaluaciones de proceso y controles sobre el terreno para las actividades implementadas (Rawlings, 2009). Esto permitió la identificación de algunos problemas, incluido el sentimiento de las partes interesadas de que el proceso de aplicación era pesado y no tenían claras las reglas del programa; además, el sistema para verificar la elegibilidad de nuevos beneficiarios era débil y había una fuerte demanda insatisfecha de empleos y formación. Este proceso llevó a la decisión de renovar el sistema de gestión de la información, revisar el manual de operaciones, usar trabajadores sociales como coordinadores para el acceso a servicios sociales y crear un programa de “Pasos de trabajo” centrado en el desarrollo de aptitudes y el empleo.

Ambos programas demuestran que la implementación de un sistema de SyE fuerte en el que se usa la información para tomar decisiones puede rendir mejores resultados de desarrollo. Las evaluaciones de PATH mostraron que el programa era mejor para llegar a los pobres que otros programas de protección social jamaicanos, mientras que las evaluaciones de Oportunidades hicieron ver que el programa tuvo un impacto positivo considerable en la mejora de la salud y la educación. Ambos programas han sido alabados por llegar a las poblaciones destinatarias y rendir mejores resultados que otros.

Oportunidades es un buen ejemplo de ciencia de la entrega mejorada mediante el uso de un sistema de SyE fuerte y de la información aprendida de proyectos anteriores que justifica un estudio más de cerca. El programa comenzó en 1997, proporcionando subsidios monetarios para educación a las familias pobres del medio rural por cada hijo menor de 22

años que estaba matriculado en la escuela entre el tercer grado de la educación primaria y el tercer grado de la escuela secundaria. Además de la educación, Oportunidad también tenía componentes sobre salud y nutrición. Las instituciones sanitarias del Gobierno proporcionaron a las familias cuidados sanitarios preventivos. Las familias recibían igualmente una transferencia mensual fija para mejorar el consumo de comida y suplementos nutritivos para los niños más pequeños y las madres. Donde el programa Oportunidades realmente destaca es en la calidad del acceso.

En la implementación, los gestores del proyecto planearon tener una evaluación independiente realizada por el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias. También aprovecharon las lecciones aprendidas con proyectos anteriores, reconociendo que dar dinero a las mujeres cabeza de familia derivaba en mejores resultados financieros. Estas medidas tomadas durante las fases de implementación se tradujeron en resultados de calidad que quedaron reflejados en la evaluación independiente. La evaluación puso de relieve que se habían logrado mejoras en el incremento de la matriculación en las escuelas, la calidad nutritiva y el acceso a cuidados sanitarios. En el momento de la evaluación, se decía que Oportunidades había incrementado la matriculación en la escuela secundaria más del 20 por ciento para las chicas y el 10 por ciento para los chicos (Parker, 2003). Éste fue el primer ensayo controlado aleatorio de un gran programa utilizado en el desarrollo de políticas sociales en el país.

El éxito de Oportunidades atrajo la atención del gobierno federal mexicano, aunque la metodología de la evaluación fue criticada por el diseño de la muestra, el tratamiento inadecuado del abandono selectivo y la contaminación de muestras (Faulkner, 2012). En 2003, el 46,5 por ciento del presupuesto anual contra la pobreza del gobierno federal estuvo dedicado a Oportunidades. Este incremento de financiación permitió la ampliación del programa a las áreas urbanas y proporcionar a estudiantes de secundaria becas de educación. En resumen, las medidas adoptadas en la implementación para mejorar la ciencia de la entrega fueron cruciales para el éxito y expansión posterior de Oportunidades. Aprender de proyectos anteriores y tener evaluación externa de calidad permitió, en última instancia, a Oportunidades convertirse en el programa más exitoso de transferencia condicionada de dinero hasta la fecha. La estrecha participación de profesionales académicos ayuda a diseñar nuevos enfoques conceptuales, asegurar su solidez técnica y el seguimiento riguroso, proteger el programa durante los cambios de administración y difundir el enfoque en todo el mundo (Lustig, 2011).

OTROS EJEMPLOS DE BRASIL, LA INDIA Y NIGERIA

En 2008, Brasil comenzó su Segundo Proyecto de Asociación para el Desarrollo de Minas Gerais, un proyecto con un enfoque sectorial de más de 1.400 millones de dólares dirigido a mejorar la eficiencia del uso de recursos públicos, apoyar la innovación en la gestión pública y apoyar al Gobierno del Estado de Minas Gerais a fortalecer su sistema de SyE (Banco Mundial, 2008). Los fondos fueron desembolsados para diez programas de gastos subvencionables en cinco sectores.

Para utilizar mejor los círculos de aprendizaje en este proyecto, se incorporó a la implementación del programa un amplio marco de seguimiento de resultados. Los proyectos individuales estaban sujetos a un seguimiento mensual y las reuniones de gestión trimestrales estuvieron abiertas a la prensa. El Gobierno dio acceso también a los datos de implementación anuales en el internet para reforzar la transparencia del programa. A fin de incrementar su énfasis en los resultados entregados, el Banco Mundial apoyó el proyecto con el desarrollo de una encuesta de hogares, encuestas de garantía de calidad y una serie de evaluaciones de impacto en los sectores de educación, salud y transporte.

Estos sistemas de seguimiento dieron a los gestores una retroalimentación constante y les permitió trabajar en favor del logro de objetivos de medio plazo al tiempo que buscaban los objetivos de largo plazo. El último Informe de resultados y Estado de la Implementación calificó como satisfactorios los avances para el logro de los objetivos de desarrollo del proyecto y los avances en la implementación (Banco Mundial, 2013a). Hasta ahora, el programa ha conseguido reducir con éxito la cantidad de tiempo necesario para abrir un negocio en el servicio para empresarios "Minas Fácil", en Belo Horizonte, de 26 a 7 días. El programa de Reducción de la Pobreza ya ha superado su objetivo inicial al beneficiar a más de 26.000 familias rurales.

Proyectos que proporcionan marcos de SyE de calidad y círculos de aprendizaje son solo un aspecto de la ciencia de la entrega. La comunidad debe utilizar estos datos para comprender los aspectos específicos de los proyectos que pueden contribuir a su éxito. El proyecto de Observatorio Social de la India es una organización de aprendizaje que actúa para hacer un uso eficaz de los datos recopilados a nivel de proyecto (Banco Mundial, sin fecha). Su sistema de aprendizaje consiste en los siguientes componentes: primero, hacen un seguimiento en tiempo real para producir cambios a nivel de proyecto; segundo, facilitan un aprendizaje de largo plazo mediante evaluaciones de impacto cuantitativas y cualitativas; y tercero, realizan estudios de caso especiales para comprender temas clave para el diseño y la implementación del proyecto. El resultado de esta investigación es una mejor comprensión del impacto de intervenciones específicas en los resultados deseados. Los gestores de proyecto pueden aprovechar los resultados del Observatorio Social para localizar sus proyectos y mejorar la ciencia de la entrega.

Un enfoque muy diferente es evidente cuando se consideran los recientes trabajos de construcción de carreteras en el Estado de Edo, en Nigeria. Tras salir de un intenso conflicto civil en 2009, el nuevo gobernador electo quería ofrecer las muy necesitadas carreteras para que los ciudadanos pudieran confiar en que su Gobierno, contrariamente al pasado régimen, podía entregar bienes públicos de forma eficaz. Su solución fue partir de normas de buenas prácticas y procesos estandarizados. Además, estableció bajo su control directo un equipo centralizado encargado de la selección de contratistas, la elaboración del presupuesto, la gestión fiscal y el seguimiento. Cinco empresas obtuvieron el 83 por ciento del valor total de los contratos porque eran las que inspiraban mayor confianza al gobernador. Contrariamente a las licitaciones públicas estándar, ésta se basó únicamente en diseños esquemáticos y estimaciones que necesitaban ser afinadas a medida que avanzaba el proyecto.

Hubo plazos inciertos debido a un flujo de caja errático de las transferencias del gobierno central a la gobernación estatal. El equipo central desarrolló un panel de control para el seguimiento del proyecto y lo utilizó para trabajar con los contratistas en el cambio de los presupuestos y otros parámetros a medida que los diseños eran completados y que el dinero estaba disponible. Lograr el funcionamiento de este sistema dependía del aprovechamiento de la capacidad del sector privado para reforzar la aptitud del Ministerio de Obras Públicas para supervisar a los contratistas del proyecto y orientar los procedimientos a fin de entregar resultados rápidos. Como resultado de lo anterior, el gasto en capital del Estado de Edo se cuadruplicó entre 2008 y 2012, se completó el 85 por ciento de las carreteras y el análisis del diseño de ingeniería mostró que la construcción cumplía estándares y costos aceptables (Banco Mundial, 2013b).

CONCLUSIONES

Los ejemplos de Oportunidades y del enfoque sectorial en Brasil demuestran cómo los sistemas de SyE pueden mejorar mediante el uso de evaluaciones independientes y encuestas de hogares. El proyecto de Observatorio Social en la India subraya la importancia del uso de datos en tiempo real y la explotación de los círculos de aprendizaje. El ejemplo del Estado de Edo demuestra que considerar el contexto es clave para mejorar la entrega. En Nigeria, un enfoque altamente centralizado permitió un mayor nivel de seguimiento del proyecto. Al crear mejores sistemas de SyE, hacer asequible evidencia de fácil uso, vincular la evidencia de la información del seguimiento y la evaluación a los círculos de retroalimentación del aprendizaje y al reforzar la difusión de información, los investigadores y evaluadores pueden hacer una mayor contribución para hacer avanzar la ciencia de la entrega y, en última instancia, inducir una toma de decisiones bien fundamentada y basada en las evidencias.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2008). "Second Minas Gerais development partnership: Project appraisal document". Vol.1.
- Banco Mundial (2013a). "Minas Gerais partnership II SWAP: Implementation status and results report." Secuencia 10.
- Banco Mundial (2013b). "Capital spending on roads in Edo State Overview of NDSA research findings". Washington, D.C.: Niger Delta Social Accountability Program, Banco Mundial.
- Banco Mundial (sin fecha). "Social Observatory: Rural Livelihoods Projects in India." Disponible en www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SAR/SO.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Catford, John (2013). "Advancing the 'science of delivery' of health promotion: Not just the 'science of discovery'". *Health Promotion International*. 24 (1): 1-5. Oxford, Reino Unido. Oxford University Press. Disponible en heapro.oxfordjournals.org/content/24/1/1.full. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.

- Centro de Noticias de la ONU (2013). "Deputy UN Chief calls for urgent action to tackle global sanitation crisis". Disponible en www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44452#UgD8GZLUmJp. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Faulkner, William (2012). "Negotiated validity: Three perspectives on IFPRI-Progresas's sampling". *The Evaluator*. Londres.
- Grupo Independiente de Evaluación (2011). "Project performance assessment report – India: A cluster assessment of forestry and watershed development activities". Grupo del Banco Mundial.
- Kim, Jim Yong (2012). "Delivering on Development: Harnessing Knowledge to Build Prosperity and End Poverty". Discurso inaugural en el Foro de Conocimiento Mundial, Seúl, República de Corea. Disponible en www.worldbank.org/en/news/speech/2012/10/08/delivering-development-harnessing-knowledge-build-prosperity-end-poverty?goback=%252Egde_4387230_member_174342256. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Lustig, Nora Claudia (2011). "Scholars who became practitioners: The influence of research on the design, evaluation, and political survival of Mexico's antipoverty program Progresas/Oportunidades". Centro para el Desarrollo Mundial. Documento de trabajo n° 263. Disponible en dx.doi.org/10.2139/ssrn.1910074. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Naciones Unidas (2013). "Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Disponible en unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/English2013.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Parker, Susan (2003). "The Oportunidades program in Mexico." Conferencia sobre Reducción de la Pobreza de Shanghai.
- Rawlings, Laura (2009). "Monitoring and evaluation: the Foundations for results". Beijing, China: Taller sobre Evaluación del Impacto. Presentación de diapositivas en siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1184250322738/3986044-1250881992889/M&E_TheFoundationsOfResults_Rawlings_EN.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Woolcock, Michael (2013). "The science of delivery – taking context seriously: Expanding the range of ideas, methods and strategies to enhance development effectiveness". Presentación en taller, Grupo del Banco Mundial. Disponible en siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1368745341168/TakingContextSeriously.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.

30. CANADÁ

SOPA DE LETRAS: VINCULAR LAS LETRAS PARA PROMOVER EL USO DE LA EVALUACIÓN

MARTHA McGUIRE

Miembro del Consejo, Organización Internacional para la Cooperación
en Evaluación, Grupo de Gestión de EvalPartner, Cathexis Consulting

JAMES MELANSON

Director, Evaluación del Desarrollo, Departamento
de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Estudiar las diversas redes y organizaciones que apoyan la evaluación del desarrollo puede ser un poco abrumante. En Canadá, tenemos la suerte de disponer de la Sociedad de Evaluación Canadiense, una organización voluntaria de evaluadores profesionales (OVEP) bien establecida. Por parte del gobierno, está el Centro para la Excelencia en Evaluación (CEE) del Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá; la Asociación Canadiense de Profesionales Internacionales del Desarrollo (CAIDP, por sus siglas en inglés) y la División de Evaluación dentro del departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo (antiguamente, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional [CIDA]). A escala internacional, está la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE), la iniciativa Evalpartners (International Evaluation Partnership Initiative) y la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo (IDEAS, por sus siglas en inglés). Por parte del sector de educación, está el Consorcio de Universidades para la Educación en Evaluación (CUEE) en Canadá. ¿Nos falta alguna en el contexto canadiense? Estoy seguro de que sí. Están también las entidades de todo el mundo.

Este documento explora la complejidad del mundo de la evaluación, primero a través de la lente de un solo país y, después, a través de los beneficios de los lazos dentro del país y cómo estos lazos y sus conexiones internacionales contribuyen a crear entornos favorables y promover el uso de la evaluación.

LA SOCIEDAD DE EVALUACIÓN CANADIENSE

La Sociedad de Evaluación Canadiense, establecida en 1981, impulsa la evaluación, la teoría, el conocimiento y la práctica en la materia mediante el liderazgo, la promoción y el desarrollo profesional. Es una organización bilingüe (inglés y francés) con 11 divisiones regionales y más de 1.900 miembros. La Sociedad de Evaluación Canadiense ofrece:

- Una conferencia nacional anual.
- El *Canadian Journal of Program Evaluation* (Boletín canadiense de evaluación de programas).
- El programa de miembros titulares de la Sociedad de Evaluación Canadiense.
- Vinculación a la comunidad nacional e internacional de evaluadores.
- Oportunidades de desarrollo profesional.
- Tarifas reducidas para los miembros de la Asociación de Evaluación Americana y la Sociedad de Evaluación de Australasia.
- Estándares éticos y de evaluación de la Sociedad de Evaluación Canadiense (se adoptaron los desarrollados por el Comité conjunto para la Evaluación de Programas de Educación).
- Seguros de responsabilidad profesional y planes de seguros para asociaciones con descuento⁸⁷.

La Sociedad de Evaluación Canadiense mantiene una relación formal con la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación/EvalPartners, la CUEE, la Asociación de Evaluación Americana y asociaciones de evaluación en el ámbito provincial y territorial canadiense. Sin embargo, muchos de sus miembros pertenecen a otras organizaciones de Canadá y del mundo, incluyendo IDEAS, la Asociación Canadiense de Profesionales Internacionales del Desarrollo y otras OVEP.

ASUNTOS EXTERIORES, COMERCIO Y DESARROLLO DE CANADÁ (EX CIDA)

El Gobierno de Canadá está comprometido con los esfuerzos internacionales para ayudar a las personas que viven en condiciones de pobreza en el mundo en desarrollo. Guiado por su Agenda de Eficacia de la Ayuda, Canadá está haciendo que su asistencia internacional sea eficiente, focalizada y responsable.

La asistencia de Canadá al desarrollo se centra en tres temas prioritarios:

- Una creciente seguridad alimentaria.
- Garantizar el futuro de los niños y de los jóvenes.
- Estimular un crecimiento económico sostenible.

87 Disponible en evaluationcanada.ca/txt/ces_brochure_e.pdf.

Además de estos temas prioritarios, Canadá lidera los compromisos mundiales en favor de la salud materna, del recién nacido y de la infancia. Esta iniciativa apoya los esfuerzos dirigidos a reducir el número de muertes previsibles y mejorar la salud de las madres y niños más vulnerables del mundo.

Canadá también integra tres temas transversales en todos sus programas y políticas:

- Apoyar la sostenibilidad ambiental.
- Promover la igualdad entre hombres y mujeres.
- Fortalecer las instituciones y las prácticas de gobernanza.

Canadá informa de sus programas y proyectos y comparte ampliamente los resultados, centrándose en optimizar el valor, en la entrega de resultados, en aumentar la apropiación de los resultados de desarrollo, la transparencia y la rendición de cuentas, así como crear alianzas para acelerar los resultados de desarrollo⁸⁸.

UN PANORAMA DE LAS REDES Y ORGANIZACIONES DE EVALUACIÓN

Con el comienzo de EvalPartners en 2012, se ha puesto un énfasis creciente en las alianzas y el trabajo conjunto para alcanzar objetivos comunes en:

- El aumento de la capacidad de evaluación individual.
- El aumento de la capacidad institucional de las OVEP.
- La creación de entornos favorables en los que se pueda realizar la evaluación.

CONCLUSIONES

Si bien se están creando nuevos lazos, es necesario desarrollar más vínculos dentro de los países y entre las OVEP. Temas de debate clave son:

- ¿Cuáles son las ventajas de los lazos entre las diversas organizaciones de evaluación dentro de los países?
- ¿Cómo pueden los lazos internos en el país contribuir a mejorar los vínculos entre países?
- ¿Es necesario un equilibrio entre los lazos internos en el país y los externos? ¿Es necesario ese equilibrio entre relaciones formales e informales?
- ¿Cómo se puede alcanzar ese equilibrio?

88 Véase acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/ANN-5682956-GNR

BIBLIOGRAFÍA

Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo Canadá (2013). "About International Development". Disponible en www.acdi-cida.gc.ca/aboutcida. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.

Canadian Evaluation Society (Sociedad de Evaluación Canadiense). Folleto. Disponible en evaluationcanada.ca/txt/ces_brochure_e.pdf. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.

Rugh, J. y M. Segone (2013). *Voluntary organizations for professional evaluation (VOPEs): Learning from Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), EvalPartners y Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación.

31. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

LA DIVERSIDAD DE LA EMPRESA DE EVALUACIÓN INFLUYE EN SU USO EN LOS ESTADOS UNIDOS

STEPHANIE SHIPMAN

Directora Adjunta, Oficina de Responsabilidad
Gubernamental de los Estados Unidos

JODY FITZPATRICK

Profesora, Universidad de Colorado-Denver

HISTORIA Y ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS

El programa público de evaluación comenzó en los Estados Unidos en la década de 1960 con la llegada de los nuevos programas del presidente Lyndon Johnson para abordar las causas y las consecuencias de la pobreza. Esta legislación requería que los programas fueran “evaluados”, un nuevo término por entonces. Esos primeros esfuerzos fueron generalmente realizados por investigadores universitarios de los campos de la educación, la psicología y la sociología, contratados por agencias públicas a fin de cumplir los requisitos para valorar su éxito. Muchos de los primeros evaluadores también trabajaron estrechamente con los programas para proporcionar información evaluativa para la mejora del programa en cuestión a medida que probaban nuevas políticas y prácticas.

Desde el punto de vista organizativo, la evaluación actual en los Estados Unidos refleja sus comienzos; la evaluación sigue siendo principalmente competencia de las ciencias sociales. El campo no está centralizado, sino que aparece bastante difuso, y es desempeñado por miembros de la facultad universitaria, organizaciones de evaluación por contrato, evaluadores autónomos y por el personal de agencias públicas. Esta diversidad también refleja la variedad de partes involucradas en la toma de decisiones de los programas y la estructura descentralizada del poder político en el país. En muchas áreas políticas, las autoridades de los 50 Estados y locales son las principales responsables de las políticas públicas y la

programación, mientras que el gobierno federal proporciona asistencia financiera y técnica limitada. Además, organizaciones caritativas privadas también financian y proporcionan servicios sanitarios y sociales. Por tanto, todas las agencias públicas federales, estatales y locales, así como las organizaciones caritativas o fundaciones privadas pueden solicitar o realizar evaluaciones para responder a las preocupaciones de rendición de cuentas y mejora de programas.

En el gobierno federal, las agencias individuales normalmente contratan profesionales de la evaluación para valorar: 1) la implementación o los resultados de las políticas y programas federales; 2) la calidad de la gestión de la agencia o del programa, o 3) la eficacia de prácticas específicas utilizadas dentro del programa federal. En general, las agencias federales no están obligadas por ley a realizar evaluaciones de sus programas, aunque muchos programas individuales sí tienen requisitos de evaluación legales. Una encuesta reciente entre los administradores federales mostró que sólo el 37 por ciento de ellos declaraba haber realizado una evaluación de programas, políticas o actividades en los que hubieran trabajado en los cinco años anteriores (Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos, 2013). Sin embargo, desde la adopción del *Government Performance and Results Act* de 1993 (Ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales), todas las agencias federales deben establecer objetivos de desempeño anuales e informar de los avances que hacen para alcanzarlos (seguimiento del desempeño). En la rama legislativa, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los EE.UU. también realiza auditorías y evaluaciones de agencias, programas y políticas federales para apoyar las responsabilidades de supervisión del Congreso.

El interés del gobierno federal en la evaluación ha sufrido altibajos durante años. Aunque se han dado avances desde que se adoptaron, en los años 1990, las reformas para mejorar la gestión financiera y de desempeño del gobierno federal, queda trabajo por hacer para aumentar el uso del programa de evaluación en el Gobierno. Si bien una encuesta reciente reveló que poco más de un tercio de los programas ha sido evaluado en los últimos cinco años, el 80% de los que han pasado por una evaluación mostraron que han contribuido medianamente o en mayor grado a mejorar la gestión del programa o el desempeño. En consecuencia, parece que la falta de evaluaciones de las agencias puede ser la mayor barrera a su capacidad de fundamentar la gestión del programa y la elaboración de políticas.

ESFUERZOS PARA IMPULSAR EL USO DE LA EVALUACIÓN

La bibliografía existente sobre el tema ha identificado distintos desafíos para que los políticos y los gestores de las agencias usen la evaluación y otras formas similares de evidencia: 1) la credibilidad del estudio de evaluación; 2) la capacidad de evaluación de la agencia; 3) la implicación de las partes interesadas en la evaluación y, por supuesto, 4) el contexto político de la toma de decisiones.

Por ejemplo, los estudios deben ser oportunos, relevantes y creíbles para los responsables políticos. La credibilidad está influida por la elección en el diseño del estudio, la competencia en su ejecución y la filiación institucional del autor, así como por su reputación en

materia de calidad y objetividad. La ambigüedad en los hallazgos del estudio y la falta de un mensaje claro y viable también entorpecen su uso. Por supuesto, los administradores de agencias también deben estar familiarizados con los métodos de investigación y sentirse cómodos con el hecho de confiar en esa forma de evidencia para fundar y justificar sus decisiones. Sin embargo, pueden dejar de lado hallazgos que pueden estar en conflicto con su experiencia, o creencias fuertemente arraigadas. Dado que se debe elegir entre muchas opciones al definir las preguntas de la evaluación, seleccionar un diseño y analizar los resultados, estas decisiones deberían estar basadas (pero no dictadas) por los temas y preocupaciones de quienes previsiblemente tomarán las decisiones. Finalmente, los evaluadores que operan en un contexto gubernamental nacional no son ingenuos; las realidades presupuestarias, prácticas y políticas a menudo restringen o impiden la voluntad o capacidad de quienes elaboran las políticas de actuar sobre los hallazgos de la evaluación.

La Oficina de Gestión y Presupuesto dentro de la Presidencia ha animado, de manera formal e informal, a las agencias para que amplíen sus esfuerzos de evaluación y usen las evidencias y la evaluación en las decisiones políticas, presupuestarias y de gestión para mejorar la eficacia del Gobierno. Sin embargo, el avance ha sido desigual. Como indica el estudio de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno mencionado anteriormente, funcionarios de evaluación de agencias seleccionadas recomendaron tres estrategias básicas para facilitar el uso de sus estudios: 1) demostrar el apoyo a la evaluación de los líderes para mejorar la rendición de cuentas y el programa; 2) constituir un conjunto de evidencias fuerte a través del rigor, independientemente del método utilizado, y 3) involucrar a las partes interesadas del programa en todo el proceso de evaluación (Oficina de Responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos, 2013)

Los líderes de las agencias demuestran apoyar la evaluación fundamentalmente mediante la formación y la financiación de unidades designadas que tienen la experiencia analítica necesaria y dirigiéndose a ellas para obtener su opinión respecto a las decisiones políticas y de gestión. Estas unidades pueden realizar o supervisar estudios y desarrollar herramientas de evaluación y orientaciones para asegurar que se hace un trabajo consistente de alta calidad en su agencia. Es raro, por supuesto, que un solo estudio cambie las políticas. Más bien, la evidencia acumulada con los años, en diferentes lugares, usando diferentes métodos, proporciona conclusiones más sólidas que un único estudio y, por tanto, tiene el poder de cambiar las hipótesis y comprender el desempeño del programa.

Dado el ritmo rápido de los debates sobre políticas, desarrollar con el tiempo una cartera de estudios prepara mejor a un evaluador para responder a cualquier pregunta que se plantee. Los evaluadores de agencias experimentados enfatizan la importancia de establecer buenas relaciones y suscitar la confianza de los gestores de los programas para comprender sus necesidades y fomentar la credibilidad –e interés– en sus estudios. Estos evaluadores consultan a los gestores de programa cuando desarrollan sus agendas de trabajo y diseñan estudios individuales. Forman a personal de programa en los métodos de medición y evaluación, y les proporcionan asistencia técnica continua para el desarrollo de sistemas del seguimiento del desempeño y la interpretación de los resultados del estudio, lo cual facilita su uso.

La Oficina de Responsabilidad del Gobierno y la Asociación de Evaluación Americana

tienen como objetivo complementar estos esfuerzos para impulsar la evaluación de programas y su uso en el gobierno mediante la promoción de la evaluación como una función clave de la gestión y ayudando a organizaciones e individuos a desarrollar capacidades de evaluación. Con 7.000 miembros y dos boletines académicos, la Asociación de Evaluación Americana es la principal organización de profesionales de evaluación en los Estados Unidos, y apoya el desarrollo de capacidades de evaluación a través de diversas actividades nacionales e internacionales.

PROMOCIÓN DE LA EVALUACIÓN COMO UNA FUNCIÓN CLAVE DE LA GESTIÓN

La Oficina de Responsabilidad del Gobierno alienta a las agencias a realizar evaluaciones teniéndolas por responsables de informar al público y usando datos para mejorar el desempeño del programa. La Ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales exige a las agencias federales desarrollar planes de desempeño estratégicos y anuales, así como objetivos de desempeño para todos sus programas importantes e informar anualmente de sus avances para el logro de esos objetivos. No se les piden las evaluaciones de los programas, pero sus hallazgos deben estar incluidos en los informes de desempeño anuales. La intención de estos planes e informes de actividades es proporcionar a los congresistas y quienes toman decisiones ejecutivas información más objetiva con la que hacer elecciones difíciles para reducir los costos gubernamentales y vincular mejor los recursos a los resultados. En una era de reducción de los recursos federales, el Congreso espera que las agencias proporcionen evidencia de su eficacia logrando resultados significativos para los contribuyentes y las considera responsables de hacer el uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos. La Oficina de Responsabilidad del Gobierno ha revisado la calidad, la cobertura y la relevancia de las evaluaciones de las agencias principalmente en respuesta a las demandas del Congreso.

Para fundamentar las deliberaciones del Congreso, se pide con frecuencia a la Oficina de Responsabilidad del Gobierno resumir las evidencias de investigación disponibles sobre programas, prácticas o propuestas políticas. Esto, por supuesto, requiere evaluar la calidad de esos estudios y puede resultar en una crítica sobre la calidad y relevancia del programa de investigación de la agencia. A menudo, se solicita a la Oficina de Responsabilidad del Gobierno evaluar la calidad de los datos de desempeño de la agencia, su fiabilidad y si representan los resultados del programa, además de evaluar la calidad y eficacia de las actividades del programa. En áreas como la educación, en las que el principal papel del gobierno federal es ofrecer liderazgo más que dirigir los servicios, la Oficina de Responsabilidad del Gobierno ha encuestado a los administradores de programa locales para valorar sus puntos de vista respecto a la pertinencia, la credibilidad y disponibilidad de la investigación y evaluación publicadas por la agencia federal.

La Asociación de Evaluación Americana trabaja para establecer la credibilidad de la evaluación a través de su Grupo de Trabajo de Políticas de Evaluación, un grupo de trabajo permanente dentro de la Asociación de Evaluación Americana cuyo objetivo es influir no solo en la política de evaluación, sino también fortalecer la comprensión de los gestores

y quienes elaboran las políticas sobre las prácticas de evaluación. El Grupo de Trabajo promueve las políticas de evaluación del Gobierno y la legislación mediante consultas con las partes del brazo Ejecutivo y del Congreso, y con organizaciones de evaluación internacionales. Este equipo ha desarrollado una “Hoja de ruta para una mayor eficacia del Gobierno”, que se centra en cómo se puede organizar y usar una evaluación dentro del gobierno federal, y promueve la evaluación como una función clave de la gestión (Asociación de Evaluación Americana, 2010). Este documento subraya la importancia de establecer políticas y procedimientos para salvaguardar la objetividad y la independencia del proceso de evaluación de toda interferencia política; asegurar la credibilidad de la evaluación mediante el compromiso de objetividad por parte del evaluador y el empleo de los métodos más rigurosos y apropiados; y abordar las preocupaciones y las necesidades de información de las partes interesadas del programa para garantizar que la evaluación es útil para los gestores del programa y quienes elaboran las políticas. La hoja de ruta fue ligeramente revisada en 2013 y sigue siendo un documento importante que la Asociación usa en consulta con los funcionarios federales y las autoridades electas que definen las políticas.

AYUDA AL DESARROLLO DE CAPACIDAD DE EVALUACIÓN

Para apoyar el avance hacia un gobierno federal más orientado a los resultados, la Oficina de Responsabilidad del Gobierno promueve evaluaciones útiles, de alta calidad, mediante la identificación de prácticas eficaces en las áreas de SyE del desempeño y con la publicación de orientaciones sobre métodos y prácticas de evaluación. Los informes de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno han subrayado buenas prácticas en las áreas de medición del impacto en objetivos de largo plazo, el establecimiento de colaboraciones eficaces con asociados del programa, la creación de capacidades de evaluación en las agencias, el establecimiento de agendas de investigación relevantes para las políticas y la facilitación del uso de la evaluación. Además, la Oficina ha publicado su propia guía para el diseño de evaluaciones a fin de compartir sus lecciones con otras agencias (Oficina de Responsabilidad del Gobierno, 2012). Esa guía subraya la importancia de elaborar los antecedentes de los temas del programa y las políticas, así como de explorar ampliamente y por adelantado opciones de diseño alternativas para asegurar que el estudio cubrirá las necesidades de quienes deciden las políticas de manera más eficaz y eficiente.

La Asociación de Evaluación Americana ayuda a desarrollar competencias individuales e institucionales con la publicación de dos diarios académicos, promoviendo los “Principios orientadores para los Evaluadores y los Estándares de Evaluación para el Programa”, y apoyando una diversidad de oportunidades para desarrollar aptitudes. Unas 3.000 personas asistieron a la conferencia anual, la cual ofrecía oportunidades para compartir conocimientos, experiencia y enfoques de evaluación innovadores, así como numerosos talleres formales para desarrollar habilidades de evaluación. La organización también apoya oportunidades de aprendizaje *on line* durante el año y está comenzando a explorar la certificación de programas educativos para evaluadores y la acreditación de evaluadores como otro medio de impulsar la credibilidad de la profesión, de sus profesionales y de su trabajo.

Los Principios Orientadores para Evaluadores de la Asociación de Evaluación Americana,

un código de ética para evaluadores, fueron desarrollados en 1995 y son examinados y revisados cada cinco años por el Grupo Asesor de dicha Asociación. Estos principios están organizados en cinco categorías: investigación sistemática, competencia, integridad/honestidad, respeto por las personas y responsabilidad en materia de bienestar general y público. Educar a los evaluadores, las principales partes interesadas y el público en los Principios Orientadores y su aplicación es una forma importante de que la Asociación de Evaluación Americana mantenga la credibilidad de la profesión de evaluación con sus clientes y otras partes interesadas. Los principios orientadores son publicados en cada número del "American Journal of Evaluation", se proporcionan folletos sobre los Principios a los evaluadores para que los distribuyan a sus clientes y se celebran sesiones de formación y debate sobre los Principios en las conferencias anuales.

Los Estándares de Evaluación del Programa, desarrollados y revisados periódicamente por el Comité Conjunto sobre Estándares, son otro método usado por la Asociación de Evaluación Americana para mantener la calidad y credibilidad de las evaluaciones. Los representantes de la Asociación y de otras asociaciones profesionales afectados por la evaluación y la valoración han desarrollado los estándares y continúan estando involucrados en su revisión y difusión. Los estándares no son una guía ética para el comportamiento de los profesionales, sino más bien estándares para llevar a cabo o juzgar una evaluación individual. El Comité Conjunto ha identificado cinco estándares para un buen plan de evaluación: utilidad, viabilidad, honestidad, exactitud y rendición de cuentas. Cada estándar es definido y desarrollado en subcategorías que han de ser usadas en la evaluación, y su aplicación es ilustrada mediante estudios de caso (Yarborough *et al.*, 2011). Los estándares sirven como otro medio para educar a los evaluadores y los usuarios en lo que se espera de una evaluación, de manera que esto ayuda a mantener la credibilidad de la evaluación.

Ambas, la Asociación de Evaluación Americana y la Oficina de Responsabilidad del Gobierno participan en organizaciones y redes nacionales e internacionales para compartir y desarrollar información y recursos. Informalmente, el personal de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno apoya una red de intercambio de conocimiento de funcionarios federales de evaluación y participa en auditorías nacionales e internacionales y en organizaciones y conferencias de profesionales relacionados con la evaluación. Por ejemplo, la Oficina de Responsabilidad del Gobierno participa en la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría, la cual tiene un Grupo de Trabajo en la Evaluación de Programas que busca ampliar la evaluación a otras organizaciones nacionales de auditoría en todo el mundo. La Asociación de Evaluación Americana ha colaborado durante mucho tiempo con organizaciones de evaluación en el debate de políticas de evaluación en los sectores público y privado no lucrativos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Evaluación Americana (2010). *An evaluation roadmap for a more effective government*. Fairhaven, Massachusetts.
- Asociación de Evaluación Americana (2013). *Guiding principles for evaluators*. Fairhaven, Massachusetts.
- Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los EEUU (2013). "Program evaluation: Strategies to facilitate agencies' use of evaluation in program management and policymaking". GAO-13-570. Disponible en www.gao.gov/products/gao-13-570. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los EEUU (2012). "Designing Evaluations: 2012 Revision". GAO-12-208G. Disponible en www.gao.gov/products/GAO-12-208G. Última consulta realizada el 5 de febrero de 2014.
- Yarbrough, D.B., L.M. Shula, R.K. Hopson y F.A. Caruthers (2013). *The Program Evaluation Standards: A Guide for Evaluators and Evaluation Users* (3ª ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

ANEXOS



ANEXO 1: AGENDA

Lunes, 30 de septiembre

INAUGURACIÓN DE LA CONFERENCIA

9:00–10:00 **Paulo Jannuzzi**, *Secretario de Evaluación y Gestión de Información*
Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre
Indran A. Naidoo, *Director, Oficina Independiente de Evaluación del PNUD*

DISCURSO INAUGURAL

Rebeca Grynspan, *Secretaria General Adjunta de la ONU y Administradora Asociada del PNUD*

SESION PLENARIA I

10:20–11:45 **DIÁLOGO SOBRE LA IMPORTANCIA DE EVALYEAR**
Moderador: **Marco Segone**, *Co presidente de EvalPartners*

EVALYEAR – ¿CUÁL ES EL OBJETIVO ESPERADO EN TÉRMINOS DE DESARROLLO DE CAPACIDAD DE EVALUACIÓN NACIONAL PARA EL AÑO 2015?

Presentador: **Asela Kalugampitiya** (Sri Lanka), *Secretariado de EvalYear en representación de EvalPartners*

¿CÓMO PUEDE EL TRABAJO DE LOS GOBIERNOS, LOS PARLAMENTARIOS Y LOS OVEP FORTALECER LA DEMANDA Y EL USO DE LA EVALUACIÓN?

Ponentes: Gobierno, parlamentarios y OVEP

Hon. Kabir Hashim, *Miembro del Parlamento de Sri Lanka, líder del Foro Parlamentario del Sur de Asia y miembro de EvalPartners*

Grupo Asesor Internacional

Velayuthan Sivagnanasothy, *Secretario, Ministerio de Industrias Tradicionales y Desarrollo de Pequeñas Empresas, Sri Lanka*

Mallika Samaranyake, *Presidenta de CoE/Sur de Asia/Sri Lanka*

SESIÓN PLENARIA II

11:45–12:30 **SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LOS DESAFÍOS VINCULADOS AL USO DE LA EVALUACIÓN**
Moderador: **Juha Uitto**, *Oficina Independiente de Evaluación del PNUD*

Discurso de apertura: **Paulo Jannuzzi**, *Secretario de Evaluación y Gestión de Información - Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre*

DIÁLOGO EN LA PLENARIA – USO DE LA EVALUACIÓN

16:50–18:00 **¿CUÁLES SON ALGUNAS DE LAS SOLUCIONES INNOVADORAS PARA AFRONTAR LOS DESAFÍOS VINCULADOS AL USO DE LA EVALUACIÓN?**

Moderador: **Vijayalakshmi Vadivelu**, *Oficina Independiente de Evaluación del PNUD*

Ponentes:

Thania de la Garza Navarrete (México), *Directora General de Evaluación, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*

Ivett Subero (República Dominicana), *Directora de la Oficina de Cooperación Multilateral y Seguimiento del Sistema de Naciones Unidas - (DIGECOOM), Ministerio de Economía*

Ted Sitima-wina (Malawi), *Secretario Permanente, Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico*

Martes, 1 de Octubre

SESIÓN PLENARIA III

9:30–10:30 SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LOS DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA CREDIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN

Moderador: **Juha Uitto**, *Oficina Independiente de Evaluación del PNUD*

Discurso de apertura: **Maria Bustelo**, *Universidad Complutense de Madrid (UCM)*

DIÁLOGO EN LA PLENARIA – CREDIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN

14:00–15:30 ¿CÓMO ASEGURAR/FORTALECER LA CREDIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN?

Moderador: **Vijayalakshmi Vadivelu**, *Oficina Independiente de Evaluación del PNUD*

Ponentes:

Martha McGuire (Canadá), *Representante de la CES y Tesorera de la Junta del IOCE*

JP van der Merwe (Sudáfrica), *Director General Adjunto interino: Seguimiento y Evaluación*

Clesencio Tizikara (Ghana), *Especialista en Seguimiento y Evaluación, Foro para la Investigación Agrícola en África*

SESIÓN PLENARIA IV

16:00–17:00 INNOVACIONES EN LAS EVALUACIONES

Moderadora: **Jennifer Colville**, *Dirección para Políticas de Desarrollo del PNUD*

Ponentes:

Thomas Winderl, *Innovaciones en Evaluación*

Natalia Kosheleva, *Copresidenta de EvalPartners y Presidenta de IOCE*

EvalPartners Innovation Challenge

SESIÓN PLENARIA V

17:00–18:00 CÓMO HAN INFLUIDO LAS EVALUACIONES EN LOS PROGRAMAS BRASILEÑOS

Moderador: **Paula Montagner**, *MDS/SAGI (Brasil)*

Ponentes:

Alexandro Rodrigues Pinto, *Director de Evaluación interino / SAGI/MDS Programa Bolsa Familia*

Cecília Ishikawa Lariú, *Coordinadora de Evaluación del Impacto / SAGI/MDS Programa Cisternas*

Luciana Sardinha, *Coordinadora General de Evaluación de la Demanda Programa de Compra de Alimentos*

Miércoles, 2 de octubre

SESIÓN PLENARIA VI

- 9:30–10:30 SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LOS DESAFÍOS VINCULADOS CON LA INDEPENDENCIA DE LAS EVALUACIONES
 Moderadora: **Ximena Fernández Ordoñez**, *Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial*
- Discurso de apertura: **Hans Martin Boehmer**, *Gerente Superior, IEGCS/Banco Mundial*

DIÁLOGO EN LA PLENARIA – INDEPENDENCIA DE LA EVALUACIÓN

- 14:00–15:30 ¿CÓMO ASEGURAR LA INDEPENDENCIA DE LA EVALUACIÓN?
 Moderador/comentarista: **Juha Uitto**, *Oficina Independiente de Evaluación del PNUD*
- Ponentes:
Hans Martin Boehmer, *Gerente Superior, IEGCS/Banco Mundial*
Paulo Jannuzzi, *Secretario de Evaluación y Gestión de Información*
Maria Bustelo, *Universidad Complutense de Madrid (UCM)*

EL CAMINO A SEGUIR Y OBSERVACIONES DE CLAUSURA

- 16:00–17:30 ¿CUÁLES SON LAS ACCIONES Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN ESTA CONFERENCIA SOBRE EVALUACIÓN NACIONAL PARA EVALYEAR EN 2015?
 SUGERENCIAS DE TEMAS PARA LA PRÓXIMA CONFERENCIA. NOMINACIÓN DE LUGARES PARA LA CELEBRACIÓN DE LA PRÓXIMA CONFERENCIA
 Moderadora: **Ana Soares**, *Oficina Independiente de Evaluación del PNUD*
- COMENTARIOS DE CLAUSURA
Paulo Jannuzzi, *Secretario de Evaluación y Gestión de Información*
Indran Naidoo, *Director de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD*

ANEXO 2: LISTA DE PARTICIPANTES

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUCIÓN	CARGO
Hamed Sarwary	Afganistán	Dirección Independiente de Seguimiento y Evaluación para Gobernabilidad Local	Director
Rangina Kargar		Gobierno de Afganistán	Miembro del Parlamento
Aulida Anamali	Albania	Municipio de Shkodra	Especialista en Relaciones Exteriores
Pablo Rodríguez-Bilella	Argentina	Grupo de Trabajo de Gestión del Conocimiento de EvalPartners, Miembro del Consejo de la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo	Miembro designado del Grupo de Gestión de EvalPartners
Federico Berardi			Subsecretario de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo
Norberto Perotti			Subsecretario de Evaluación del Presupuesto Nacional
Esteban Tapella			Representante de ReLAC en la Junta de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación
Thomas Winderl	Austria	winderl.net	Consultor en Planificación, Seguimiento y Evaluación
Patrick McCaskie	Barbados	Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos	Director de Investigación y Planificación
Aristide Djidjoho	Benín	Oficina de Evaluación de Políticas Públicas, Oficina del Primer Ministro	Coordinador
Juan Carlos Lavayen	Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Jefe de la Unidad de Transparencia
Samir Funchal Oliveira	Brasil	Agencia de Cooperación de Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores	Oficial de la Cancillería
Welton Luiz Costa Rocha Filho			Oficial de la Cancillería
Elisabeth Castelo Branco		Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)	Coordinadora de Estudios e Investigación
Iracy Soares Ribeiro Maciel			Analista bancaria
Claudia Valenzuela		Earnest Young	Directora, Gobierno y Sector Público
Marcelo Trindade Pitta		Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE)	Profesor
Rafael de Souza Camelo	Asesor Técnico, Junta Ejecutiva		

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUCIÓN	CARGO
Taiana Fortunato Araújo		Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (INMETRO)/ Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	Economista
Alexandro Rodrigues Pinto		Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MSD)	Jefe, Departamento de Evaluación
Armando Simões			Oficina del Secretario
Bruno Cabral França			Oficina del Secretario
Cecilia Ishikawa Lariú			Departamento de Evaluación
Luciana Monteiro Sardinha			
Marcelo Cabral			Director, Gestión y Seguimiento
Marco Natalino			Coordinador General para la Evaluación de Impactos y Resultados
Olimpio Antonio Brasil Cruz			Asesor de Comunicación
Paulo Jannuzzi			Secretario de Evaluación y Gestión de Información
Marcia Paterno Joppert		Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC)	Representante de ReLAC en la Junta de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación
Netinho de Paula		Secretaría Municipal de Promoción de la Igualdad Racial (SMPiR)	Secretario Municipal
Katia Cristina Bassichetto		Secretaría Municipal de Salud	Coordinadora de Epidemiología e Información (CEINFO)
Marianne Pinotti		Secretaría para Personas con Discapacidades y Movilidad Reducida, São Paulo	Secretaria Municipal
Esther Leblanc	Secretaría de Relaciones Internacionales, São Paulo	Asesora	
Selma Maria Hayakawa C. Serpa	Tribunal de Cuentas de Brasil	Auditora Federal, Departamento de Evaluación y Auditoría del Desempeño	
Guilherme Pereira	Unidad de Evaluación de la Eficacia, División de Planificación (BNDES)	Economista	
Ana Maria Alves Carneiro Silva	Universidad de Campinas	Investigadora	
Igr Saidi Kibeya	Burundi	Presidencia de la República de Burundi	Coordinador de la Oficina de Estudios Estratégicos y Desarrollo
Sonam Tobgyal	Bután	División de Investigación y Evaluación de la Comisión de Felicidad Nacional Bruta	Oficial Principal de Investigación
Jigmi Rinzin		Gobierno de Bután	Miembro del Consejo Nacional
Theng Pagnathun	Camboya	Dirección General de Planificación, Ministerio de Planificación	Director General

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUCIÓN	CARGO
Johann Lucas Jacob	Canadá	Centro de Investigación y Experiencia en Evaluación (CREXE), Escuela Nacional de Administración Pública	Coordinador
James Melanson		Oficina de Política Estratégica y Desempeño, Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo	Director de Evaluación del Desarrollo
Marie Gervais		Programa de la Sociedad Quebequense de Evaluación de Programas (SQEP)	Miembro designada del grupo de Gestión EvalPartners
Martha McGuire		Sociedad de Evaluación Canadiense (CES)	Representante del CES y Tesorera de la Junta de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación
Víctor Manuel Quintero	Colombia	Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC)	Viceministro
Sabrina Storm	Costa Rica	Agencia Alemana de Cooperación Internacional, Programa Fomento a las Capacidades en Evaluación para América Latina (FOCEVAL)	Gestora de Programa
Rosaura Trigueros Elizondo		Ministerio de Hacienda, Departamento de Coordinación y Control del Endeudamiento Público	Directora
Florita Azofeifa		Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	Directora, Área de evaluación y seguimiento
Ignacio Irrarrázaval	Chile	Consejo Nacional de Educación	Presidente
Li Yaohui Li	China	Departamento de Ayuda a Otros Países del Ministerio de Comercio (MOFCOM)	Director de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN)
Beverly Parsons	EE.UU.	Asociación de Evaluación Americana (AEA)	Presidenta Electa y Directora Ejecutiva de InSites
Jody Fitzpatrick			Presidente
Tessie Tzavaras Catsambas			Representante y Secretaria de la Junta de la Organización Internacional de Cooperación en Evaluación (IOCE)
Stephanie Shipman			Directora Adjunta
Jim Rugh			Coordinador
Mahmoud el Said	Egipto	Centro para la Evaluación de Proyectos y Análisis Macroeconómico	Embajador
Doha Abdelhamid		Red de Evaluadores de Oriente Medio y Norte de África (EvalMENA)	Representante de EvalMENA en la Junta de la Organización Internacional de Cooperación en Evaluación (IOCE)
Samuel Hernández	El Salvador	Departamento de Estadísticas y Censos	Subdirector
Susana Lobato		Gobierno de El Salvador	Secretaría Técnica de la Presidencia

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUCIÓN	CARGO
María Bustelo	España	Universidad Complutense de Madrid	Profesora Asociada de Ciencias Políticas y Administración Pública
Pulkkinen Jyrki	Finlandia	Evaluación del Desarrollo, Oficina del Subsecretario de Estado, Ministerio de Asuntos Exteriores	Director
Riitta Oksanen			Asesora Principal
Bruno Dery	Ghana	Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo	Subdirector
Clesensio Tizikara		Foro para la Investigación Agrícola en África	Especialista en Seguimiento y Evaluación
Charles Amoatey		Instituto para la Gestión y la Administración Pública de Ghana	Consultor
Fidel Arévalo	Guatemala	Ministerio de Planificación y Programación	Asesor del Ministro
Magdalena Ordóñez	Honduras	Comité Ejecutivo, Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC)	Presidenta
Julio Raudales		Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN)	Ministro
Santosh Mehrotra	India	Institute of Applied Manpower Research, Comisión de Planificación	Director General
Ratna Anjan Jena		Oficina de Evaluación de Programa, Comisión de Planeamiento, Gobierno de la India	Consejera
Arif Haryana	Indonesia	Dirección del sistema de Evaluación del Desempeño en Desarrollo e Información, Junta de Planificación del Desarrollo Nacional (BAPPENAS)	Director
Barbara Rosenstein	Israel	Asociación Israelí para la Evaluación de Programas	Presidenta
Shawn Grey	Jamaica	Gestión y Evaluación del Desempeño	Director
Jennifer Mutua	Kenia	Asociación de Evaluación Africana (AfrEA)	Representante de AfrEA en la Junta de la Organización Internacional de Cooperación en Evaluación (IOCE)
Samson Masese Machuka		Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional	Director de Seguimiento y Evaluación
Kubat Jumaliev	Kirguistán	División de Administración Pública y Gestión del Personal	Experto
Ziad Moussa	Líbano	Red de Evaluadores de Oriente Medio y el Norte de África (EVALMENA)	Miembro Designado del Grupo de Gestión de EvalPartners
Azhan Bin Samat	Malasia	Unidad de Coordinación de la Implementación, Oficina de Evaluación, Oficina del Primer Ministro	División del Servicio de Gestión
Mohd Khidir			Director Adjunto, División de Evaluación
Shahrazat Binti Haji Ahmad			Director, División de Evaluación de Resultados

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUCIÓN	CARGO
Jimmy Kawaye	Malawi	Programa de Eficacia del Desarrollo y Rendición de Cuentas (DEAP), Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo	Coordinador de Programa
Winston Nyasulu		Sección de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Finanzas	Director Adjunto de Presupuesto
Mohamed Mouime	Marruecos	División de Sistemas de Información, Observatorio Nacional del Desarrollo Humano	Director
Cheikh Ould Abd allahi Ould Zeidane	Mauritania	Ministerio de Asuntos Económicos y Desarrollo	Director de Estrategias y Políticas
Agustín Escobar	México	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Experto en Evaluación
Thania de la Garza Navarrete			Directora General de Evaluación
Oyuntsetseg Khurts	Mongolia	Departamento de Seguimiento y Evaluación en la Secretaría del Consejo de Ministros	Jefa de Auditoría Interna
Baasanjav Radnaabazar			Directora
Albano Manjate	Mozambique	Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación, Ministerio de Planificación y Desarrollo	Subdirector Nacional
Teertha Raj Dhakal	Nepal	Secretariado de Singha Durbar	Cosecretario de la Comisión de Planificación Nacional
Zakari Bonkano	Níger	Ministerio de Planeamiento, Planeamiento Espacial y Desarrollo Comunitario	Director de Evaluación
Zakari Lawal	Nigeria	Comisión Nacional de Planificación, Departamento de Seguimiento y Evaluación, Presidencia	Director de Seguimiento y Evaluación
Qaiser Jamal	Pakistán	Gobierno de Pakistán	Parlamentario
Arlyn González	Panamá	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Directora
Rosa Mena	República Dominicana	Ministerio de Educación	Directora de Participación Comunitaria
Ivett Subero		Oficina de Cooperación Multilateral (DIGECOOM), Ministerio de Economía	Directora de Seguimiento del Sistema de Naciones Unidas
Marco Vinicio Espinal Martínez		Seguimiento y Evaluación, Consejo Nacional de Competitividad	Asesor
Sergey Vologodsky	Rusia	Departamento de Gestión Estratégica, Programas y Proyectos de Inversión Estatales, Ministerio de Desarrollo Económico	Jefe Adjunto de Evaluación de la División de Inversiones en Proyectos
Lyudmila Vladiko		Gobierno de Krasnoyarsk	
Natalia Kosheleva		Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación	Presidenta y copresidenta de EvalPartners
Darrel Montrope	Santa Lucía	Oficina del Primer Ministro	Secretario del Gabinete
Beverley Best		Organización de Estados del Caribe Oriental	Jefa de la Unidad de Cooperación Funcional y la Gestión de Programas

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUCIÓN	CARGO
Asela Kalugampitiya	Sri Lanka	Asociación de Evaluación de Sri Lanka, Comunidad de Evaluadores del Sur de Asia (CoE), IDEAS	Miembro y uno de los líderes de la Red de Parlamentarios del Sur de Asia
Mallika Samaranyake		Comunidad de Evaluadores (CoE)	Presidenta
Hashim Kabir		Gobierno de Sri Lanka	Miembro del Parlamento
Velayuthan Sivagnanasothy		Ministerio de Industrias Tradicionales y Desarrollo de la Pequeña Empresa	Secretario
Jennifer Bisgard	Suráfrica	Asociación de Evaluación Africana (AfrEA)	Representante del AfrEA en la Junta de la Organización Internacional de Cooperación en Evaluación (IOCE)
Jakobus Vandermerwe		Comisión del Servicio Público	Director General Adjunto Interino, Seguimiento y Evaluación
Lulama Sizani			Comisionada de Servicio Público
Nompumelelo Madonda			Director Adjunto
Christel Jacob		Departamento de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, Presidencia	Director de la Unidad de Evaluación e Investigación
Ahmed Vawda		Evaluación e Investigación, Departamento de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, Presidencia	Facilitador de Resultados / Especialista
David Mkhwanazi		Seguimiento y Evaluación del Desempeño, Presidencia	Comisionado de Servicios Públicos
Jacqueline Warso	Surinam	Ministerio de Asuntos Exteriores	Oficial de la Mesa para las Naciones Unidas, División de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Theofrid T.L. Kikombele	Tanzania	Comité Económico y Financiero en la Secretaría del Gabinete, Oficina del Presidente	Secretario Adjunto del Gabinete
Umed Davlatzod	Tayikistán	Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio	Viceministro
Dinesh Ragoo	Trinidad y Tobago	Unidad de Transformación Nacional, Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible	Director de Programa
Rosetti Nabbumba Nayenga	Uganda	Gobierno	Ministro de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico y miembro de la Asociación de Evaluación de Uganda
Albert K. Byamugisha		Oficina del Primer Ministro	Comisionado, Seguimiento y Evaluación
Leopoldo Font	Uruguay		
Jerónimo Roca		Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la Republica	Subdirector de Seguimiento y Evaluación
Katongo S.M Chifwepa	Zambia	Implementación de políticas, Seguimiento y Evaluación, Análisis de políticas y Coordinación, Oficina del Gabinete	Director

PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN	OFICINA/DEPARTAMENTO	CARGO	
Anne Bramble	Banco de Desarrollo del Caribe	Oficina Independiente de Evaluación	Jefa	
Hans-Martin Boehmer	Banco Mundial	Grupo de Evaluación Independiente	Gerente Superior	
Ximena Fernández Ordoñez			Oficial de Evaluación y miembro del Secretariado de los Centros Regionales para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR)	
Cristina Galindez		Grupo Independiente de Evaluación, Banco Mundial y Centros Regionales para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR)	Coordinadora Administrativa	
Gabriela Pérez Yarahuan			Profesora Visitante	
Nidhi Khattri			Oficial líder de Evaluación y Jefa del Secretariado de CLEAR	
Neha Karkara	EvalPartners	Grupo de Trabajo para un Entorno Propicio	Consultora en Promoción	
David Akana	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	Oficina de Evaluación	Consultor con contrato ampliado	
Baljit Wadhwa			Oficial Principal de Evaluación	
Inga Sniukaite	ONU Mujeres	Oficina de Evaluación	Jefa Adjunta	
Laura González			Especialista Regional en Evaluación	
Martin Barugahare	ONU-HABITAT	Oficina del Director Ejecutivo	Jefe, Unidad de Seguimiento y Evaluación	
Diana Oya Sawyer	PNUD	Centro Internacional de Pobreza (IPC)	Investigadora Principal / Coordinadora	
Mariana Hoffman			Oficial de Comunicación	
Antonio Sergio Spagnuolo		Centro Mundial para el Desarrollo Sostenible (Rio+ Centro)	Oficial de Comunicación	
Romulo Paes de Sousa			Coordinador	
Francois-Corneille Kedowide		Centro Regional de Servicio, Addis Abeba	Asesor en Seguimiento y Evaluación	
Inka Matilla		Centro Regional de Servicio, Panamá	Especialista en Seguimiento y Evaluación	
Romolo Tassone		Grupo de Conocimiento, Innovación y Capacidades, Dirección para el Desarrollo de Políticas	Consultor	
Xiaojun Grace Wang			Jefa	
Pedro Manuel Moreno		Oficina Ejecutiva	Asistente Especial de la Administradora Asociada y Especialista en Políticas	
Rebeca Grynspan			Secretaría General Adjunta y Administradora Asociada	
Ana Rosa Soares		Oficina Independiente de Evaluación	Oficina Independiente de Evaluación	Especialista de Evaluación
Concepción Cole				Asociada del Programa
Indran Naidoo				Director
Juha Uitto				Director Adjunto
Vijaya Vadivelu	Especialista en Evaluación			
Ximena Ríos	Gerente de Operaciones			
Jorge Chediek	PNUD Brasil			Representante Residente
Juliana Wenceslau		Oficial de Seguimiento y Evaluación		
Maristela Marques Baioni		Representante Residente Auxiliar		
Ada Ocampo	UNICEF	Oficina Regional para Asia Oriental y el Pacífico	Asesora de Evaluación	
Marco Segone		Oficina de Evaluación	Especialista Superior en Evaluación, Gestión Sistémica; Copresidente de EvalPartners	
Dieudonne Mouafo	Voluntarios de Naciones Unidas	Unidad de Evaluación	Jefe	

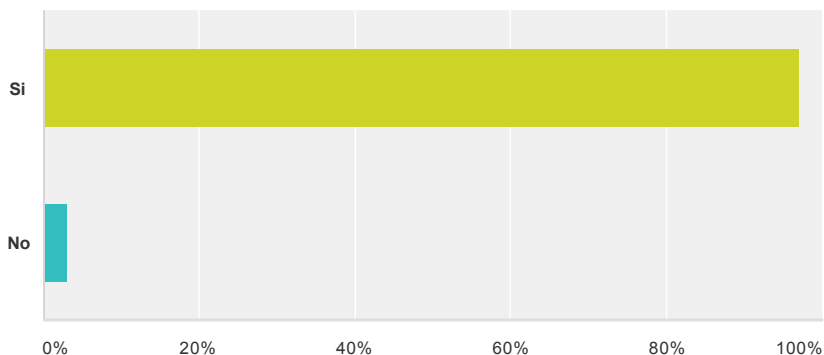
ANEXO 3: VALORACIÓN DE LA CONFERENCIA

Casi dos tercios de los participantes encontraron la estructura de la Conferencia y la prestación útil para el logro de los objetivos de la Conferencia sobre Capacidades Nacionales de Evaluación. La mayoría de los participantes también encontraron muy útil el método utilizado en la Conferencia (foros de intercambio de soluciones, presentaciones en sesiones plenarias y debates en la plenaria). Un amplio número de participantes estuvo muy satisfecho con la organización de la Conferencia, su diseño e implementación. Se puede ver información adicional sobre la valoración de la Conferencia a continuación.

Valoración de la Tercera Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación: 30 de septiembre a 2 de octubre

P1 ¿Considera que ha sido útil la participación?

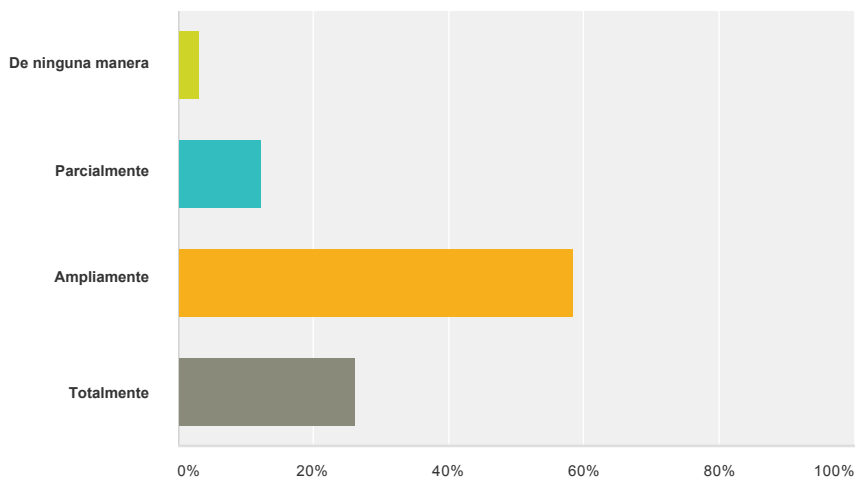
Respondieron : 65 No respondieron : 0



Opciones de respuesta	Respuestas	
Sí	96,92%	63
No	3,08%	2
Total		65

P2 ¿Ha sido útil la forma de estructurar y realizar la Conferencia para alcanzar los objetivos de las Capacidades Nacionales de Evaluación?

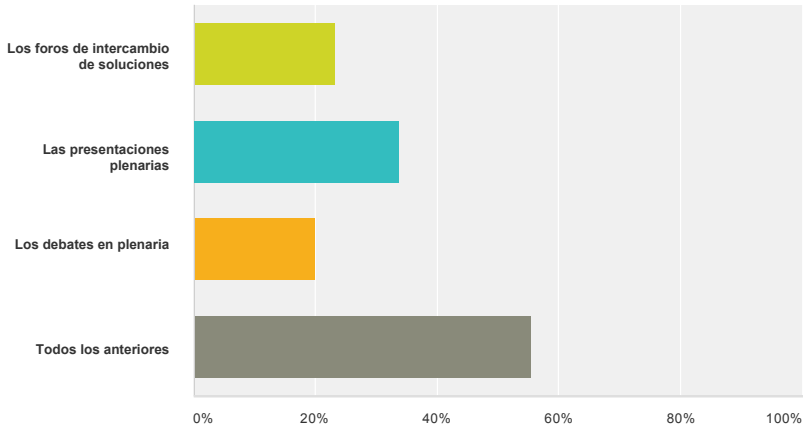
Respondieron : 65 No respondieron : 0



Opciones de respuesta	Respuestas	Cantidad
De ninguna manera	3,08%	2
Parcialmente	12,31%	8
Ampliamente	58,46%	38
Totalmente	26,15%	17
Total		65

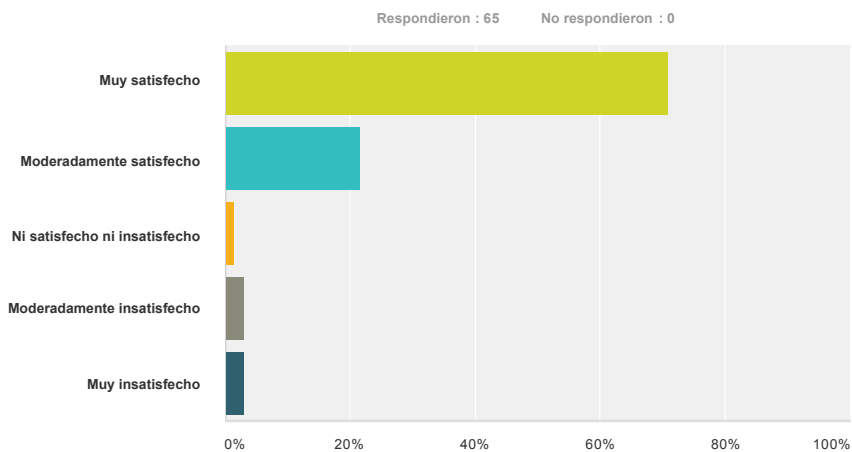
P3 Los métodos más valiosos para ofrecer las presentaciones fueron (múltiples respuestas posibles)

Respondieron : 65 No respondieron : 0



Opciones de respuesta	Respuestas
Los foros de intercambio de soluciones	23,08% 15
La presentaciones plenarias	33,85% 22
Los debates en plenaria	20% 13
Todos los anteriores	55,38% 36
Total : 65	

**P4 ¿Cree que se podría mejorar la Conferencia en términos de organización, diseño e implementación?
 Por favor, califique su satisfacción general con la Conferencia**



Opciones de respuesta	Respuestas
Muy satisfecho	70,77% 46
Moderadamente satisfecho	21,54% 14
Ni satisfecho ni insatisfecho	1,54% 1
Moderadamente insatisfecho	3,08% 2
Muy insatisfecho	3,08% 2
Total	65

EL EVENTO EN IMÁGENES











- En This Moment - Issa
 1. V. SIVAKUMARAN - Gov. of Suda
 2. Malika P. Soudan - Sudan
 3. Tejendra Raj Dhakal - NEPAL
 4. Bernard East - CECS
 5. KIBEYA SAIDI - BURUNDI
 6. ALBERT BIYAMUSI WA - UGANDA
 7. SAMSON MACHUKA - KENYA
 8. MARCO ESPINAL DOMESTICO
 9. ROSETTI NABBIMBA - UGANDA
 10. H. ESTEN KYAGILI - UGANDA
 11. ABU HARUNA - NIGERIA









*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
220 East 42nd Street, Nueva York, NY 10017, EE.UU.
Tel. +1 (646) 781 4200, Fax +1 (646) 781 4213
www.undp.org/evaluation