

REFLEXIONES

LECCIONES EXTRAÍDAS DE LAS EVALUACIONES: EL APOYO DEL PNUD A LA DIGITALIZACIÓN EN LOS PAÍSES EN CRISIS

INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 es la crisis mundial definitiva de nuestro tiempo, con consecuencias sociales, económicas y políticas devastadoras en todo el globo y una trágica pérdida de vidas. Como actor central del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desempeña un papel importante en la configuración e impulso de la respuesta de las Naciones Unidas a la crisis.

Para apoyar la respuesta del PNUD ante la COVID-19, la Oficina de Evaluación Independiente ha emprendido una revisión de las lecciones aprendidas de anteriores evaluaciones de la labor del PNUD en contextos de crisis. Su objetivo es proporcionar un asesoramiento basado en la evidencia a las oficinas del PNUD en los países, las cuales están atendiendo las solicitudes de ayuda para prepararse ante la pandemia de COVID-19, responder a ella y recuperarse de sus efectos, centrándose especialmente en los más vulnerables.

Este documento se centra en las enseñanzas extraídas del apoyo que ha prestado el PNUD a los países en materia de digitalización, para que sirvan tanto de impulsoras del desarrollo como de aceleradoras de la preparación, la respuesta y la recuperación tras las crisis.

METODOLOGÍA

Se trata de una evaluación rápida de evidencias¹, diseñada para proporcionar una síntesis equilibrada de la evidencia evaluativa depositada en el [Centro de Recursos de Evaluación](#) del PNUD durante el último decenio. Las evaluaciones a nivel de país y temáticas realizadas por la Oficina de Evaluación Independiente representaron una fuente importante, dada su independencia y alta credibilidad. Además, se consideraron las evaluaciones descentralizadas de alta calidad encargadas por las oficinas en los países. En cada revisión se hizo hincapié en la identificación de hallazgos, conclusiones y recomendaciones coherentes que recogieran las lecciones pertinentes para el PNUD. El análisis tiene por objeto ofrecer ideas prácticas y oportunas para apoyar a los responsables de la toma de decisiones del PNUD a la hora de dar una respuesta eficaz a la crisis. No se trata de un estudio exhaustivo de la bibliografía general y científica sobre el apoyo en situaciones de crisis.

CONTEXTO

El COVID-19 ha acelerado la dependencia de los países en la tecnología digital, desde el comercio electrónico hasta los medios para el teletrabajo y el aprendizaje electrónico, pasando por el rastreo de virus y la investigación sobre vacunas. Para adaptarse a estas necesidades, el PNUD ha agilizado la colaboración digital y las inversiones en bienes públicos digitales a lo largo de 2020. En el marco de su [Estrategia Digital](#) (2019), el PNUD invierte en la claridad conceptual, mediante la creación de una red mundial de “campeones digitales” y la ejecución de proyectos de demostración digital rápida para demostrar el potencial de las nuevas tecnologías al personal y a los asociados. Se espera que las soluciones digitales revolucionen la forma en que las personas acceden a los servicios básicos, incluida la salud, y aceleren el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el cumplimiento del compromiso de no dejar a nadie atrás. Esto implica, de manera crucial, abordar la brecha digital existente entre las personas que están conectadas y las que no, que según ha manifestado el Secretario General amenaza con convertirse en “la nueva cara de la desigualdad”, al reforzar las desventajas sociales y económicas que padecen las mujeres y las niñas, las personas con discapacidad y las “minorías de todo tipo”².

Las lecciones parten en líneas generales de 42 evaluaciones de iniciativas digitales registradas en el Centro de Recursos de Evaluación (CRE), independientemente de su entorno, aunque hacen hincapié en la labor del PNUD en contextos de crisis, según esté disponible. No se cubren las lecciones relativas a los esfuerzos del PNUD para transformarse digitalmente a nivel interno.

DE UN VISTAZO – LECCIONES APRENDIDAS

1

Las iniciativas digitales notables en los países en crisis siguen sin documentarse ni evaluarse.

2

Apoyar la conectividad y el libre acceso es positivo. Apoyar una “conectividad significativa” es mejor.

3

La colaboración con el sector privado es imprescindible, siempre que se puedan resolver los dilemas éticos.

4

La transformación digital está relacionada con la provisión, la conexión y el desarrollo del talento, más que con la tecnología.

5

La digitalización exitosa requiere tiempo y debe considerarse cuidadosamente la preparación y la cultura local

6

La digitalización se beneficia de asumir riesgos y colaborar con los disruptores digitales locales

7

Cuidado con la brecha. La “brecha digital” es real y está creciendo

8

Actuar sobre la información de datos es clave, especialmente para las decisiones relacionadas con la ampliación y la replicación

LECCIONES APRENDIDAS

1

Las iniciativas digitales notables en los países en crisis siguen sin documentarse ni evaluarse.

La evidencia revisada muestra que las soluciones digitales son parte de muchas de las intervenciones de desarrollo del PNUD, en todos los ámbitos de acción. Los ejemplos mejor documentados hacen referencia a entornos de desarrollo (no de crisis) y a las esferas de la gobernanza electrónica y el apoyo a los procesos electorales, la salud

digital y la preparación para casos de desastres (sistemas de alerta temprana). La aplicación de soluciones digitales en los países afectados por crisis resulta difícil, ya que es posible que el gobierno sea débil, que esté dividido o ausente, que los recursos escaseen y que haya otras necesidades más urgentes. Parece existir una gran necesidad de documentación, intercambio de conocimientos y aprendizaje sobre la digitalización en situaciones de crisis, para evitar simplemente la extrapolación de las lecciones extraídas de los contextos de desarrollo a los afectados por las crisis.

Entre las iniciativas digitales en los países en crisis que caben destacar y están plasmadas en las evaluaciones figuran el apoyo del PNUD a los procesos electorales para reducir las oportunidades de cometer fraude (equipos biométricos para la inscripción de votantes en Afganistán, Sierra Leona y Guinea-Bissau) y la financiación digital para transferir los sueldos a los trabajadores sanitarios (Sierra Leona durante la crisis del ébola) y a la policía (Afganistán, República Centroafricana) a fin de reducir la corrupción, disminuir las vacantes y permitir la ampliación de los servicios. En los entornos propensos a sufrir desastres naturales, el PNUD prestó apoyo a los sistemas de alerta temprana y otras técnicas de monitoreo del clima que utilizan habitualmente tecnologías digitales (Barbados, Etiopía, Gambia, Liberia, Malawi, Santo Tomé y Príncipe, Tanzania, Uganda y Zambia). No llegaron a evaluarse otras iniciativas conocidas, entre ellas varios proyectos piloto paralizados, como el empleo de drones e imágenes de satélite para obtener datos de vigilancia en tiempo real encaminados a reforzar las actividades de socorro (Siria, Malí)³ y una criptomoneda denominada CedarCoin respaldada por tecnología de cadenas de bloques destinada a promover la reforestación y protección de los antiguos bosques de cedros del Líbano (Líbano)⁴.

Las evaluaciones sugieren que las soluciones digitales respaldadas por el PNUD en situaciones de crisis hicieron hincapié en la automatización o la conversión de la información física a formatos digitales para aumentar la eficiencia (sistemas de alerta temprana, financiación digital para el pago de salarios, digitalización de los sistemas de inscripción de votantes) o para demostrar cómo funciona una innovación (drones, cadenas de bloques). De forma menos frecuente, el PNUD utilizó soluciones digitales en países en crisis para optimizar y racionalizar la prestación de servicios, con miras a aumentar la calidad (apoyo a los sistemas de gobernanza electrónica). Como se señala en una evaluación temática en proceso, en las situaciones de conflicto estas iniciativas añaden un nivel de sofisticación al apoyo operativo del PNUD, pero en general parecen estar desactualizadas, ya que se centran principalmente en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y muestran poco éxito en su aplicación y ampliación a largo plazo⁵.



Apoyar la conectividad y el libre acceso es positivo. Apoyar una “conectividad significativa” es mejor.

Se necesita una infraestructura crítica para el despliegue, la ampliación y la sostenibilidad de los esfuerzos de digitalización. Por ejemplo, los sistemas de alerta temprana que dependen de estaciones meteorológicas automatizadas requieren una cobertura de red móvil fiable para recopilar datos climáticos brutos y difundir los datos climáticos procesados a los usuarios finales, como los agricultores (Liberia,⁶ Tanzania,⁷ Zambia,⁸ Malawi,⁹ Etiopía¹⁰). En Etiopía, la falta de acceso fiable a la red de datos móviles de Ethio Telecom dificultó la transmisión de datos climáticos y mermó la eficacia del sistema de alerta temprana establecido. Una iniciativa de gobernanza electrónica en Bután se vio obstaculizada por la falta de una conexión fiable a Internet. De los 101 puntos de acceso establecidos, solo 23 tenían acceso a Internet. Como resultado de este y otros problemas, los servicios analógicos fueron los más utilizados en los puntos de acceso “digital” de la administración pública, empezando por el fotocopiado, seguido de la impresión, la laminación y las fotografías de pasaporte, a diferencia de los previstos, como el registro de nacimientos, los registros inmobiliarios o los seguros de vida¹¹. Dado que la conectividad depende no solo de la política gubernamental (ofrecer acceso a Internet y a las redes sociales, sin interferencias), sino también de los proveedores del sector privado (que suelen proporcionar el equipo y los programas informáticos), el

aprovechamiento del sector privado es un elemento clave para el apoyo del PNUD en los procesos de digitalización (véase la lección 3).

Sin embargo, la conectividad por sí sola no basta. A fin de conseguir que la conectividad sea significativa, los gobiernos y sus asociados para el desarrollo deben abogar por el avance de la alfabetización digital y los conocimientos informáticos (lección 4) y garantizar el uso instrumental de las TIC en toda la sociedad. El PNUD puede apoyar a las hojas de ruta para el futuro digital (Bangladesh¹², Uzbekistán¹³, Kazajistán¹⁴), ayudar a construir ecosistemas nacionales de innovación más sólidos (Serbia¹⁵) y arrojar luz sobre la “dinámica de la inclusión” (lección 7) para alentar que las sociedades post-COVID sean más inclusivas, diversas y equitativas y que participen plenamente en el mundo digital.

3 La colaboración con el sector privado es imprescindible, siempre que se puedan resolver los dilemas éticos.

La cobertura, fiabilidad y calidad de las redes de telefonía móvil y de Internet es un factor clave para el éxito del despliegue y la ampliación de los esfuerzos nacionales de digitalización. Los principales desarrolladores de redes y datos suelen ser representantes del sector privado. Hay ejemplos en los ámbitos de la salud (Sierra Leona¹⁶), la gobernanza electrónica (Bangladesh¹⁷) y la inclusión financiera (los países insulares del Pacífico,¹⁸ Zimbabue¹⁹) que muestran cómo el PNUD se apoyó en los agentes del sector privado para avanzar en la digitalización. En Sierra Leona, el PNUD recurrió a una red móvil establecida y utilizó quioscos locales de propiedad privada para distribuir pagos por riesgo a 16.000 trabajadores que luchaban contra el ébola. En un programa de acceso a la información en Bangladesh, el PNUD recurrió en gran medida a una red de más de 5,000 “Union Digital Centres”, una serie de centros digitales establecidos por el Gobierno y gestionados por empresarios para garantizar la prestación de servicios electrónicos públicos gratuitos a las poblaciones locales (por ejemplo, registros inmobiliarios, inscripción de nacimientos, expedición de pasaportes e incluso telemedicina), junto con servicios privados (servicios financieros móviles)²⁰. Mediante la colaboración en el Programa de Inclusión Financiera del Pacífico, el PNUD contribuyó a ayudar a casi dos millones de isleños del Pacífico de bajos ingresos a obtener acceso a servicios financieros y educación financiera. En Sierra Leona, las transferencias de efectivo para la recuperación destinadas a los supervivientes afectados por el ébola permitieron aumentar la eficiencia y reforzar la inclusión financiera²¹. Del mismo modo, en Zimbabue, los pagos de emergencia del sector de los servicios públicos de emergencia apoyados por el PNUD para los trabajadores de salud tuvieron el beneficio inesperado de incorporar a los trabajadores de salud al sistema bancario oficial, al exigírseles que abrieran cuentas bancarias para recibir los pagos²². Esto apunta a las oportunidades de vincular la programación del dinero móvil con la financiación inclusiva.

Todo esto, sin embargo, plantea importantes cuestiones éticas que el conjunto de las evaluaciones revisadas no cubre en su totalidad. El PNUD debe invertir en investigaciones que evalúen los posibles efectos de las tecnologías digitales. En muchos países, se han desarrollado regulaciones gubernamentales en las áreas de privacidad y protección de datos. Por ejemplo, en la evaluación sobre la automatización del registro de votantes en Kirguistán, apoyada por el PNUD, se observa que, de conformidad con las normas y estándares internacionales, las entidades empresariales como los bancos necesitan el consentimiento de los ciudadanos para poder acceder a la información que contiene el sistema, por ejemplo, para obtener información básica sobre la ciudadanía y los datos del pasaporte²³. Las evaluaciones no se pronuncian sobre otras cuestiones éticas que pueden ir de la mano de la digitalización, como la dignidad y la autonomía humanas o la discriminación y el desequilibrio de poder. No está claro si la supervisión gubernamental en estas esferas es incompleta o inexistente, y si esto ha sido señalado por el PNUD, que normalmente se posiciona como una organización basada en los derechos.

4

La transformación digital está relacionada con la provisión, la conexión y el desarrollo del talento, más que con la tecnología.

Hoy en día los gobiernos pueden comprar cualquier tecnología, pero su capacidad de adaptarse a un futuro más digital depende del desarrollo de la próxima generación de habilidades. Los países necesitan cerrar la brecha entre la oferta y la demanda de talento, a veces denominada “previsión del futuro” de los recursos humanos. Las evaluaciones muestran que las iniciativas de transformación digital apoyadas por el PNUD que se basan o van acompañadas de inversiones en capacidades para utilizar, administrar y mantener eficazmente la tecnología asociada, tienen más probabilidades de éxito. Entre las capacidades clave figuran competencias y habilidades concretas en materia de TIC (Moldova)²⁴, la capacidad de hablar a partir de la experiencia real con los métodos (región de la Comunidad de Estados Independientes [CEI])²⁵, la facilidad para utilizar los equipos digitales y resolver problemas, en tiempo real y durante los simulacros (Kirguistán)²⁶, la capacidad de mantener y actualizar un portal de datos, y las capacidades de los responsables de la toma de decisiones de utilizar datos y conocimientos complejos (Papua Nueva Guinea)²⁷. El PNUD ha apoyado eficazmente el desarrollo de estas aptitudes en línea y fuera de línea, por ejemplo, con seminarios de formación de instructores seguidos de capacitación local, mediante el despliegue de expertos o a través de comunidades de práctica que utilizan la tecnología digital para unir a las personas (India)²⁸.

La provisión de expertos merece una mención especial. La capacidad del PNUD para servir de contacto entre las dificultades locales y la experiencia mundial es emblemática, y los expertos regionales que fomentan el intercambio de conocimientos de las oficinas del PNUD en los países desempeñan un papel clave en este sentido²⁹. Al proporcionar conocimientos técnicos, el PNUD puede responder a las necesidades de las partes interesadas e influir a la vez en el diseño de soluciones digitales (por ejemplo, contemplando la protección de datos y las necesidades de los grupos vulnerables; Kirguistán³⁰, Uzbekistán³¹, Kazajistán³²) y mejorar la eficacia y la eficiencia (Bangladesh³³, India³⁴, Jordania³⁵, Haití³⁶ y Nepal³⁷). Con el fin de apoyar el programa emblemático “Bangladesh Digital”, que creó puntos de acceso digital para los servicios gubernamentales a escala local, el PNUD facilitó el acceso a conocimientos especializados nacionales y mundiales. Esto ha aumentado la velocidad y la calidad de los avances realizados en la digitalización de los servicios públicos. Los programas de asistencia social en Jordania fueron más rentables al emplear datos biométricos y cadena de bloques, lo que contribuyó a reducir las posibilidades de fraude, duplicación de servicios y errores en la focalización. En Haití y Nepal, el PNUD prestó asistencia técnica para la planificación, la logística y la seguridad de las elecciones mediante sistemas electrónicos. Esto incluyó portales de registro en línea para los candidatos, así como la contratación y capacitación de observadores electorales equipados de teléfonos móviles. Los conocimientos especializados patrocinados por el PNUD en estos y otros casos contribuyeron a aumentar la eficiencia administrativa y a reducir el margen para el trato preferencial, los errores humanos y el fraude, contribuyendo así a la lucha contra la corrupción mediante el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas. Se comprobó que los Laboratorios de Aceleración respaldaban eficazmente la facilitación y el intercambio de conocimientos en cuanto a los tipos de soluciones digitales que funcionan y la forma de adaptarlas a otros contextos. Se consideró que tuvieron menos éxito a la hora de generar nuevas soluciones digitales para su uso en los programas del PNUD en los países en conflicto³⁸.

5

La digitalización exitosa requiere tiempo y debe considerarse cuidadosamente la preparación y la cultura local.

El PNUD está acelerando correctamente para adaptarse a un presente continuamente cambiante e interrumpido. Sin embargo, en lo que respecta a las soluciones digitales las evaluaciones apuntan a un compromiso entre velocidad y calidad. Una de las dificultades que más se mencionan es el hecho de no disponer del tiempo adecuado para la digitalización³⁹. En Sierra Leona, el PNUD comenzó una labor con un sistema de registro civil del cual iba a extraerse el censo electoral, pero no la terminó, ya que constataron que necesitaban un enfoque más exhaustivo y más tiempo

del previsto en el proyecto⁴⁰. En Guinea-Bissau, no hubo consenso político sobre los requisitos técnicos previos de los equipos de inscripción de los votantes ni tampoco un marco jurídico claro y adecuado para establecer la independencia y las competencias respectivas de los órganos de gestión electoral. En última instancia, ésto significó que el PNUD había adquirido equipo biométrico para la inscripción de los votantes tan tarde que no estuvieron disponibles a tiempo para las elecciones de marzo de 2019⁴¹. Si bien la digitalización puede fortalecer la marca del PNUD y aumentar la eficiencia a largo plazo, se necesita más tiempo, mayores esfuerzos y más capacidades en la etapa de diseño del programa para lograr que las iniciativas digitales sean correctas⁴².

Las soluciones digitales deben introducirse de acuerdo con la capacidad y la preparación de los países y respetando las culturas locales. Si se quiere romper la tendencia de que los organismos de desarrollo traigan a expertos del norte global y que, en términos más generales, el norte global desarrolle soluciones digitales para probarlas en el sur global, las soluciones digitales deben adaptarse (cuando no se han desarrollado) localmente para resolver los problemas “dentro de la sociedad”. Se encontraron algunos ejemplos positivos (aunque con sus propios desafíos) en el ámbito de la salud digital, en los que se desarrollaron soluciones digitales adecuadas en colaboración con agentes locales y en el marco de iniciativas más amplias. Estos incluyen el uso de tabletas móviles para llevar a cabo un seguimiento en tiempo real de los centros de salud locales para realizar un seguimiento de los brotes de malaria y coordinar las respuestas rápidas en Guinea-Bissau⁴³ y una solución de telemedicina que ofrece consultas médicas a través de computadoras o teléfonos inteligentes en Bangladesh⁴⁴. En cambio, las evaluaciones señalaron casos en los que se invitaba a los países en que se ejecutaba el programa a adoptar tecnologías que aún no se utilizaban en países altamente desarrollados, como el equipo biométrico para la inscripción de los votantes⁴⁵, que no estaban suficientemente adaptados para tener en cuenta las perspectivas de los usuarios locales⁴⁶ o que no estaban plenamente conscientes del contexto: Por ejemplo, en Argentina se adquirieron nuevos equipos de diagnóstico que no pudieron utilizarse plenamente debido a la falta de registros médicos digitales⁴⁷. En esos casos, el apoyo del PNUD a la digitalización no condujo a un cambio duradero.

6 La digitalización se beneficia de asumir riesgos y colaborar con los disruptores digitales locales.

Los innovadores aprecian la toma de riesgos y consideran el fracaso como una estrategia para lograr el éxito a largo plazo. El PNUD puede apoyar a los gobiernos a probar nuevas soluciones digitales y exponerse a los riesgos. En Kazajstán, una aplicación electrónica apoyada por el PNUD denominada “Agente Digital” permite a los ciudadanos evaluar la calidad de los servicios públicos y hacer observaciones, entre ellas denuncias sobre edificios y espacios inaccesibles que limitan la movilidad de las personas con discapacidad⁴⁸. El PNUD también apoyó, con éxito la creación de entornos propicios para los disruptores digitales locales: En Serbia, el PNUD lideró una importante iniciativa para ayudar a aplicar la estrategia gubernamental de transformación digital, que incluía el desarrollo de nuevos servicios electrónicos, la sensibilización y el uso de datos abiertos. Según una evaluación reciente, sirvió para abrir la puerta a nuevas oportunidades para los agentes económicos y fortaleció la industria del desarrollo de programas informáticos⁴⁹.

Fracasar rápidamente significa tener una cultura que tolere los proyectos piloto rápidos y, en caso de que fallen, esté preparada para aprender las lecciones para ser más fuerte e inteligente. A este respecto, resulta fundamental mantener un contacto directo con la juventud y con los jóvenes innovadores: En Honduras, para apoyar la reintegración de los jóvenes víctimas de la violencia, el PNUD se asoció con empresarios sociales a través de la Cámara de Comercio e Industria en el desarrollo de prótesis ortopédicas de mano en 3D con una vida útil de cinco años si se usan a diario⁵⁰. En Bosnia y Herzegovina, el PNUD organizó una Academia Mundial de colaboración masiva con el objetivo de conseguir ideas de empleo para los municipios afectados por las inundaciones que albergan grandes poblaciones repatriadas⁵¹. En Afganistán, el PNUD organizó un *hackathon*, “Hack4Integrity”, que permitió a los jóvenes desarrollar soluciones tecnológicas contra la corrupción⁵². En Ruanda, la iniciativa “YouthConnekt” aprovechó las

innovaciones en materia de tecnología de la información y comunicaciones para abordar el desempleo juvenil, la ciudadanía y la participación, así como en el diálogo sobre políticas nacionales⁵³. En la India, jóvenes muy calificados moderaron y sintetizaron debates en una plataforma de intercambio de soluciones para el desarrollo basada en la web que ayudó a producir materiales de referencia en áreas políticas cruciales que actualmente utilizan el gobierno y los profesionales del desarrollo⁵⁴. En las evaluaciones se comprobó que, mediante éstos y otros ejemplos, el PNUD impulsó el espíritu de iniciativa empresarial de la juventud y ayudó a demostrar el potencial de la innovación local y el poder de los jóvenes para forjar su futuro digital.



Cuidado con la brecha. La “brecha digital” es real y está creciendo.

La tecnología digital no es neutra, ni tampoco un espejo: es una lupa enfocada sobre las desigualdades existentes. Las soluciones digitales son más accesibles para aquellos con habilidades en TIC, que tienen acceso a la tecnología o infraestructura necesaria y que saben leer y escribir (a menudo se requiere saber inglés). Suelen ser personas más jóvenes y acomodadas, de entornos urbanos, sin discapacidades y de sexo masculino. En varias evaluaciones se observó que con las iniciativas digitales había sido más difícil llegar a las mujeres y los grupos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad⁵⁵. Varias evaluaciones mostraron que las soluciones digitales no llegaron en absoluto a los beneficiarios previstos. Por ejemplo, la información sobre el clima de los sistemas de alerta temprana apoyados por el PNUD en Uganda y en otros lugares no se difundió adecuadamente de los distritos a los subcondados, ni de las parroquias a los agricultores⁵⁶. Los esfuerzos de digitalización que contribuyeron a cerrar la brecha digital, o al menos a no exacerbarla, fueron aquellos que incluyeron explícitamente a los más vulnerables como parte de sus principales beneficiarios en la etapa de diseño, produjeron materiales en formatos accesibles (traducciones a los idiomas locales, braille, tecnologías asistidas por voz, etc.) y se aseguró que las estrategias de comunicación utilizaran un lenguaje inclusivo, incluso en términos de género⁵⁷.

El acceso limitado a una educación de calidad, la asequibilidad y las normas culturales siguen impidiendo la llegada de las mujeres y las niñas al mundo digital. Programas apoyados por el PNUD como “Forsati for her” en Bahréin, se dirigen específicamente a las mujeres para la alfabetización digital y la codificación, con el respaldo de las certificaciones de Microsoft⁵⁸. El programa egipcio “IT for Literacy”, más amplio, ha mostrado algunos resultados positivos, pero tendría que ampliarse considerablemente para reducir de forma apreciable el analfabetismo femenino o mejorar el acceso a los servicios digitales⁵⁹. En tiempos de crisis, las mujeres y las niñas suelen desempeñar el papel de cuidadoras (no remuneradas) y cabezas de familia a expensas de sus propias carreras y su bienestar personal, lo que repercute en las familias y las economías locales⁶⁰. En este contexto, se ha informado que los requisitos que implica la utilización de las nuevas tecnologías sobrecargan a algunas mujeres, como en el caso del Afganistán, donde las máquinas biométricas de verificación de los votantes introducidas para las elecciones de 2018 y 2019, según se ha informado, desalentaron la participación del electorado femenino⁶¹.

Por otro lado, se ha informado que las tecnologías digitales contribuyen de forma indirecta al empoderamiento de las mujeres, por ejemplo, en los ámbitos de la financiación digital y las vacunas: Las mujeres constituían un segmento de mercado viable en el Programa de Inclusión Financiera del Pacífico, por su elevada participación laboral en sectores como la agricultura, aunque había muy pocos productos y servicios especialmente diseñados para ellas y para atender sus necesidades. Iniciativas como SolaPayGo, en Papua Nueva Guinea, han demostrado que el uso de productos solares ayudó a las mujeres a encontrar formas de asignar tiempo al anochecer a realizar tareas domésticas utilizando luces alimentadas por energía solar, lo que les permitió dedicar más tiempo al trabajo y otras actividades económicas por las mañanas. Sin embargo, estos resultados son incidentales y escasos en la cartera de innovación financiera más amplia bajo de la fase II del Programa de Inclusión Financiera del Pacífico⁶². La red electrónica de información sobre vacunas (eVIN) de la India digitaliza todas las existencias de vacunas y hace un seguimiento de su temperatura de almacenamiento y su movimiento hasta los puntos de la cadena de frío del país. La intervención contribuyó a reducir

los residuos causados por las vacunas caducadas, así como el desabastecimiento de las existencias, además de mejorar el mantenimiento de los registros y promover la transparencia y la rendición de cuentas. Parte del apoyo del PNUD consistió en capacitar a mujeres (también a mujeres de edad) para que contribuyeran al sistema de información sobre la gestión de vacunas en tiempo real a través de los teléfonos inteligentes, lo que mejoró sus conocimientos de informática⁶³. Aunque no es en sí mismo un ejemplo de situación de crisis, esto tiene una clara relevancia en cuanto al diseño de iniciativas digitales con perspectiva de género para apoyar la recuperación de COVID-19.

8 Actuar sobre la información de datos es clave, especialmente para las decisiones relacionadas con la ampliación y la replicación.

La ampliación y replicación de las iniciativas de digitalización dependen de una inversión inicial en las tareas de documentación y evaluación, lo que incluye la medición de los efectos inesperados. Hasta la fecha, las evaluaciones señalan la carencia generalizada de recopilación y presentación sistemática de datos sobre el rendimiento de las soluciones digitales⁶⁴. En el peor de los casos, eso sirve para alentar replicaciones basadas en pruebas anecdóticas. Muchas iniciativas de digitalización carecen de teorías del cambio y miden pocos resultados intermedios a lo largo de la cadena de resultados, por ejemplo, la creación de prototipos rápidos. Las mediciones tienden a llevarse a cabo en función de los indicadores cuantitativos de actividad o en función de objetivos deseables a largo plazo y aspiracionales que dificultan que el PNUD demuestre su contribución a nivel de cambios en las actitudes o capacidades⁶⁵. En los casos en que el PNUD apoyó proyectos de digitalización en el marco de iniciativas nacionales más amplias, la presentación de informes a veces no lograba diferenciar entre ambos, exagerando el impacto del PNUD⁶⁶. En general, la presentación de informes carecía de una identificación de los desafíos y efectos adversos en curso, por lo que no logró avanzar en el aprendizaje de la organización sobre la digitalización, tanto internamente⁶⁷ como con los asociados⁶⁸. Es necesario seguir reflexionando para comprender cómo captar iniciativas muy recientes o que están en curso en las evaluaciones. Si bien es posible que no sea aún el momento propicio para una evaluación en el sentido tradicional, al dejarlas fuera, la función de evaluación pierde oportunidades para sopesar y apoyar la toma de decisiones basadas en la evidencia sobre la adopción de pilotos de digitalización a escala o replicarlas en otros lugares.

REFERENCIAS

¹ El proceso de evaluación rápida de evidencias consiste en reunir información y conocimientos a partir de diversas fuentes a fin de fundamentar debates y decisiones normativas urgentes sobre cuestiones específicas. Al igual que otras revisiones sistemáticas más conocidas, las evaluaciones rápidas de evidencias sintetizan los hallazgos de estudios concretos conforme a un protocolo normalizado, pero no analizan toda la bibliografía sobre un tema, sino que hacen concesiones respecto del alcance, la minuciosidad y la integralidad de la búsqueda a fin de obtener resultados con mayor rapidez.

² [Digital Divide 'a Matter of Life and Death' amid COVID-19 Crisis, Secretary-General Warns Virtual Meeting, Stressing Universal Connectivity Key for Health, Development \(2020\).](#)

³ [Satellite imagery provides clearer picture of Timbuktu reconstruction \(2016\).](#)

⁴ [Adopting a cedar tree brings diaspora money home \(2019\).](#)

⁵ *Evaluation of UNDP support to conflict-affected countries*, OEI-PNUD (próxima publicación).

⁶ [Evaluación terminal de "Strengthening Liberia's capability to provide climate information and services to enhance climate-resilient development and adaptation to climate change" \(2019\).](#)

⁷ [Evaluación terminal de "Strengthening climate information and early warning systems" \(2018\).](#)

⁸ [Evaluación terminal de "Strengthening climate information and early warning systems in Eastern and Southern Africa for climate-resilient development and adaptation to climate change" \(2019\).](#)

⁹ [Evaluación terminal del proyecto "Strengthening climate information and early warning systems" \(2018\).](#)

-
- ¹⁰ [“Strengthening Climate information and Early Warning System: Terminal Evaluation Report”](#) .
- ¹¹ [“Evaluation Report of G2C Project - Enhancing Government to Citizen Service Delivery Initiative; Connecting the remote areas of Bhutan through e-Governance Project” \(2013\).](#)
- ¹² [EIPP de Bangladesh \(2019\).](#)
- ¹³ [EIPP de Uzbekistán \(2020\).](#)
- ¹⁴ [EIPP de Kazajistán \(2020\).](#)
- ¹⁵ [EIPP de Serbia \(2020\).](#)
- ¹⁶ [Mobile money for 16,000 Ebola workers \(2014\).](#)
- ¹⁷ [EIPP de Bangladesh \(2019\).](#)
- ¹⁸ [“Final Evaluation Report of Pacific Financial Inclusion Programme - Phase II” \(2020\).](#)
- ¹⁹ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo en Zimbabwe \(2015\).](#)
- ²⁰ [How a2i is using empathy to foster innovation in Bangladesh \(2017\).](#)
- ²¹ [“Final Evaluation of the ‘Social Rehabilitation and Payment to EVD Survivors Project’”, Sierra Leone \(2017\).](#)
- ²² [Evaluation of the Strategic Plan and Global and Regional Programmes \(2017\).](#)
- ²³ [“Automation of Voters’ Identification Process during the Electoral Cycle in 2015-2017’ – Independent Final Evaluation”, Kirguistán \(2017\).](#)
- ²⁴ [“Implementation of e-governance component of the National Strategy on Information Society Technologies for Development e-Moldova” \(2012\).](#)
- ²⁵ [“Evaluation of the Initiative ‘Knowledge and Innovation in the Europe and CIS Region 2012/2013’” \(2014\).](#)
- ²⁶ [“Automation of Voters’ Identification Process during the Electoral Cycle in 2015-2017’ – Independent Final Evaluation”, Kirguistán \(2017\).](#)
- ²⁷ [“Strengthening Capacities to Measure, Report and Verify Indicators of Global Environment Benefits”, informe de evaluación terminal \(2019\).](#)
- ²⁸ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de la India \(2012\).](#)
- ²⁹ [“UNDP Innovation Facility Project: Formative evaluation” \(2018\).](#)
- ³⁰ [“Automation of Voters’ Identification Process during the Electoral Cycle in 2015-2017’ – Independent Final Evaluation”, Kirguistán \(2017\).](#)
- ³¹ [EIPP de Uzbekistán \(2020\).](#)
- ³² [EIPP de Kazajistán \(2020\).](#)
- ³³ [EIPP de Bangladesh \(2019\).](#)
- ³⁴ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de la India \(2012\).](#)
- ³⁵ [“Advancing Inclusive and Sustainable Social Protection in the Response to the Syrian Crisis”, Jordania \(2018\).](#)
- ³⁶ [Informe de evaluación final de “UNDP Support to the Electoral Processes in Haiti” \(2018\).](#)
- ³⁷ [“Electoral support project phase II - Final evaluation report”, Nepal \(2018\).](#)
- ³⁸ [Evaluation of UNDP support to conflict-affected countries, OEI-PNUD \(próxima publicación\).](#)
- ³⁹ [“UNDP Innovation Facility Project: Formative evaluation” \(2018\).](#)
- ⁴⁰ [“UNDP Sierra Leone, Support to the National Electoral Commission Project 2016-2018, Final Evaluation Report” \(2019\).](#)
- ⁴¹ [EIPP de Guinea-Bissau \(2019\).](#)
- ⁴² [“Evaluation of the Initiative ‘Knowledge and Innovation in the Europe and CIS Region 2012/2013’” \(2014\).](#)
- ⁴³ [EIPP de Guinea-Bissau \(2019\).](#)
- ⁴⁴ [“Final Evaluation of Access to Information Programme II”, Bangladesh \(2019\).](#)
- ⁴⁵ [EIPP de Guinea-Bissau \(2019\); Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo del Afganistán \(2013\).](#)
- ⁴⁶ [“Youth Participation in Local Governance - Final Evaluation”, Jordania \(2014\); “Terminal Evaluation Report: Strengthening Climate Information and Early Warning Systems in Uganda” \(2018\).](#)
- ⁴⁷ [EIPP de la Argentina \(2020\).](#)
- ⁴⁸ [EIPP de Kazajistán \(2020\).](#)
- ⁴⁹ [EIPP de Serbia \(2020\).](#)
- ⁵⁰ [Reintegración de víctimas de la violencia que usan prótesis en tecnología 3D \(2018\).](#)
- ⁵¹ [EIPP de Bosnia y Herzegovina \(2020\).](#)
- ⁵² [EIPP del Afganistán \(2019\).](#)
- ⁵³ [EIPP de Ruanda \(2017\).](#)
- ⁵⁴ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de la India \(2012\).](#)

-
- ⁵⁵ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de la India \(2012\)](#); [“Mid-Term Evaluation of Shaping Inclusive Finance Transformations Programme in Asean” \(2018\)](#); [“Evaluation of Disability-Inclusive Development at UNDP” \(2016\)](#).
- ⁵⁶ [“Terminal Evaluation Report: Strengthening Climate Information and Early Warning Systems in Uganda” \(2018\)](#); [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de Egipto \(2012\)](#); [EIPP de la República Dominicana \(2015\)](#); [EIPP de Cuba \(2018\)](#); y [“Evaluation of Disability-Inclusive Development at UNDP” \(2016\)](#).
- ⁵⁸ [EIPP de Bahrein \(2019\)](#).
- ⁵⁹ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de Egipto \(2012\)](#).
- ⁶⁰ [“RBA Regional Programme Midterm Review/Evaluation” \(2016\)](#); [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de Barbados y la Organización de Estados del Caribe Oriental \(OECS\) \(2009\)](#).
- ⁶¹ [Afghanistan Elections Conundrum \(21\): Biometric verification likely to spawn host of new problems \(2018\)](#); [Transparent Election Foundation of Afghanistan, “Final Narrative Report on 2018 Election Observation” \(2018\)](#).
- ⁶² [“Pacific Financial Inclusion Programme - Phase II, Final Evaluation Report” \(2020\)](#).
- ⁶³ [“Outcome Evaluation UNDP CO CPAP 2013-2017”, India \(2016\)](#).
- ⁶⁴ [“Evaluation of the Initiative ‘Knowledge and Innovation in the Europe and CIS Region 2012/2013’” \(2014\)](#); [“Automation of Voters’ Identification Process during the Electoral Cycle in 2015-2017’ – Independent Final Evaluation”, Kirguistán \(2017\)](#); [Turquía, “Outcome Evaluation – Inclusive and Democratic Governance” \(2019\)](#).
- ⁶⁵ [Evaluación final del proyecto “Open Data – Open Opportunities”, Serbia \(2020\)](#); [“Evaluation of the Initiative ‘Knowledge and Innovation in the Europe and CIS Region 2012/2013’” \(2014\)](#).
- ⁶⁶ [EIPP de Bangladesh \(2019\)](#).
- ⁶⁷ [EIPP de Bangladesh \(2019\)](#); [“UNDP Innovation Facility Project: Formative evaluation” \(2018\)](#).
- ⁶⁸ [“Strengthening Capacities to Measure, Report and Verify Indicators of Global Environment Benefits”, informe de evaluación terminal \(2019\)](#).

ACERCA DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

Al generar evidencias objetivas, la Oficina de Evaluación Independiente apoya al PNUD para lograr una mayor rendición de cuentas y facilita un mejor aprendizaje a partir de la experiencia. Asimismo, mejora la eficacia del desarrollo del PNUD mediante sus evaluaciones programáticas y temáticas y contribuye a la transparencia de la organización.

ACERCA DE REFLEXIONES

La serie *Reflexiones* de la Oficina de Evaluación Independiente examina las evaluaciones anteriores y recopila las lecciones de la labor del PNUD en sus programas. Moviliza el conocimiento evaluativo para ofrecer perspectivas valiosas a fin de mejorar la toma de decisiones y los resultados de las actividades de desarrollo. Esta edición destaca las lecciones extraídas de las evaluaciones del trabajo del PNUD en situaciones de crisis.