

¿Cómo institucionalizar la evaluación?

Los responsables de la formulación de políticas experimentan a diario con miles de millones de vidas humanas sin consentimiento fundamentado y sin contar con evidencia rigurosa que asegure que sus decisiones funcionan, no son perniciosas y el objetivo no es posible de ser logrado más eficientemente por otros medios. En este contexto, las evaluaciones cuidadosamente diseñadas e implementadas tienen el potencial de salvar vidas y mejorar el bienestar de las personas.

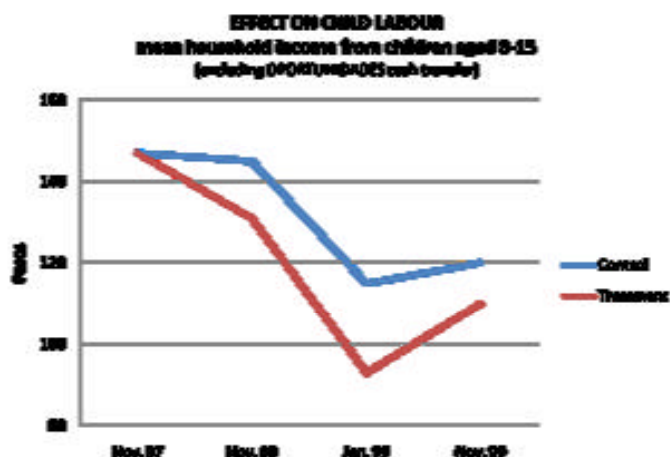
Marie Gaarder
Subdirectora de 3ie.

La pregunta es: ¿cómo podemos cerciorarnos de que un gobierno no gasta dinero en políticas que no funcionan y que las intervenciones sociales se basan en evidencia sólida? El presente informe extrae lecciones de la experiencia vivida por países que han avanzado hacia la institucionalización de la evaluación con el propósito de moldear de mejor forma las respectivas políticas.

México fue el primer país en introducir una evaluación de impacto obligatoria para todos sus programas sociales. Esto se debió en parte a las lecciones aprendidas de la primera evaluación efectuada al programa Progresá (más tarde, Oportunidades), el que provee transferencias monetarias condicionadas a las familias a cambio de asistencia regular de sus hijos a la escuela, visitas a centros de salud y búsqueda de apoyo nutricional para los niños. El programa sobrevivió al cambio de gobierno y fue ampliado al demostrar rigurosamente el éxito alcanzado en la reducción de las tasas de desnutrición y trabajo infantil, así como en el aumento de la tasa de matriculación de niños y niñas en la escuela secundaria a través de evaluaciones independientes.

Siete medidas claves para conseguir un marco de evaluación eficaz

1. Centrarse en el uso y la claridad al prestar servicios a un cliente o a un grupo de clientes y en cuáles son sus intereses.
2. Contar con un mandato legal amplio y exclusivo para la evaluación.
3. Incorporar todas las evaluaciones de impacto a sistemas más amplios de monitoreo y evaluación (MyE) con instrumentos complementarios.
4. Desarrollar la capacidad técnica local entre los funcionarios ministeriales, los ejecutores del programa y los investigadores pertinentes.
5. Fortalecer los sistemas de recopilación y procesamiento de datos para garantizar la alta calidad de los mismos.
6. Verificar que la evaluación es parte integrante de un programa desde su creación.
7. Garantizar la divulgación pública plena mediante leyes sobre acceso a la información pública o la transparencia informativa.



Esta experiencia demostró que un programa para combatir la extrema pobreza puede ser traspasado de una administración de gobierno a otra e incluso crecer si se basa en evaluaciones sistemáticas de evidencia empírica y en operaciones transparentes y no partidistas. Hoy en día, gracias a Oportunidades, el gobierno mexicano puede efectuar transferencias directas de dinero en efectivo a casi toda la población que vive en extrema pobreza.

Santiago Levy

economista mexicano, principal arquitecto del reconocido programa y Viceministro de Finanzas.

Hechos que generan impacto:

- ▶ **1** de cada **4** mexicanos -**5 millones** de familias- se benefician hoy en día del programa Progres a (Oportunidades) tras una serie de modificaciones resultantes de su evaluación.
- ▶ Más de **17** países de América Latina y de otras regiones del mundo han emulado la experiencia mexicana e implementan actualmente programas similares. En efecto, Bangladesh, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Indonesia, Jamaica, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Pakistán, Palestina, Panamá, Paraguay y la ciudad de Nueva York aplican un programa de transferencias monetarias que sigue el modelo mexicano.
- ▶ En India, Pratham recaudó fondos para una ampliación masiva de su programa Read India -que ya beneficia a **20 millones de niños-** sobre la base, en parte, de evidencia contundente disponible con respecto a la eficacia de dicho programa contenida en un estudio de impacto efectuado por Jameel Poverty Action Lab.
- ▶ **Tres millones** de niños kenianos están siendo desparasitados este año como resultado de un estudio que demostró que la desparasitación es la forma más eficaz en función de costos para aumentar la educación. El Programa Mundial de Alimentos se ha comprometido a agregar la desparasitación a todos sus programas de alimentación escolar en áreas de alta incidencia parasitaria intestinal y la organización de microfinanzas SKS tiene proyectado lanzar un programa de desparasitación de **1 millón** de niños en Andra Pradesh.

¿Qué puede ayudar a promover e institucionalizar la evaluación de impacto?

Sólida voluntad política

No existe un modelo único para fortalecer e institucionalizar un sistema de monitoreo y evaluación. Todo depende de la voluntad política y

de la promoción de un organismo público, como fue el caso de un Ministerio específico en México o de la Oficina del Primer Ministro en Colombia. Además del contexto político, es necesario que exista la capacidad local para aplicar una evaluación rigurosa.

Implementar un sistema de monitoreo y evaluación es una tarea política que también requiere de elementos técnicos.

Gonzalo Hernández Licona

Jefe de CONEVAL

La existencia de un régimen democrático, donde los ciudadanos tienen derecho a la información y a participar en la toma de decisiones, es un factor clave para la institucionalización de una evaluación eficaz. Entre las características adicionales se incluyen: amplias campañas de información, procesos de consulta y otras medidas legales y parlamentarias.

Lo anterior requiere contar con un colaborador poderoso que se distinga con claridad, como el Congreso, el Ministerio de Hacienda o el propio Presidente de la nación para promover el proceso.

En lo que se refiere a la estructura, el órgano supervisor debe tener un cierto grado de independencia y facultades que le permitan difundir los hallazgos y hacer cumplir las recomendaciones.

Un sistema de monitoreo y de evaluación pertinente y sostenible

La sostenibilidad y el éxito del sistema de monitoreo y evaluación (MyE) depende de su uso y pertinencia con respecto a los intereses y las necesidades del cliente. La evaluación del impacto debe incorporarse a sistemas más amplios de MyE con instrumentos complementarios. La construcción de una cultura de evaluación toma tiempo y evoluciona gradualmente hacia instrumentos más sofisticados.

Además, la evaluación debe ser parte integrante de todo programa desde su creación. Por ejemplo, en Chile, el Gobierno ha cambiado su enfoque y ahora lleva a cabo evaluaciones de programas sobre la marcha en lugar de evaluaciones de impacto retroactivas.

Capacidad técnica interna y apoyo legal

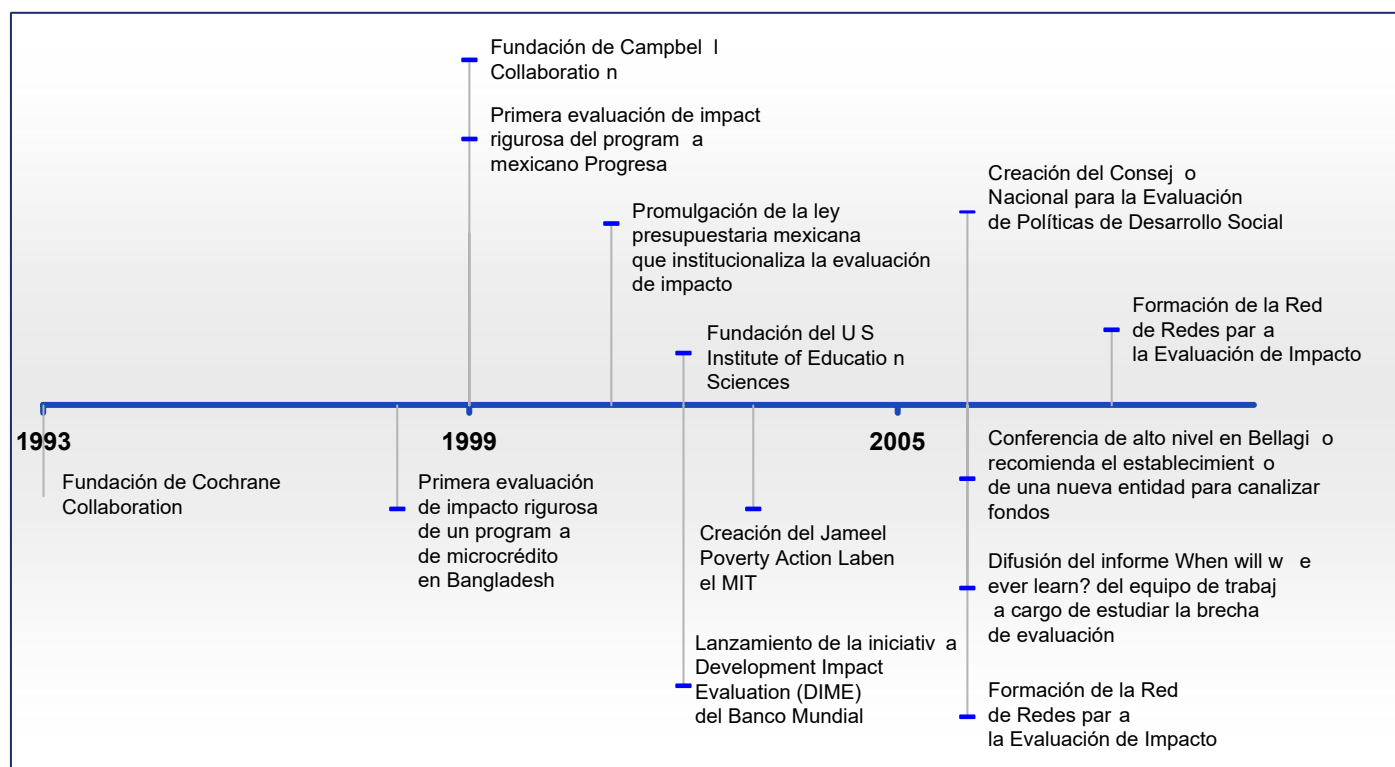
Para garantizar la calidad de la evaluación, existe la apremiante necesidad de fortalecer la capacidad técnica de los funcionarios ministeriales pertinentes, los ejecutores del programa y los investigadores locales. Esto también implica el fortalecimiento de los sistemas de recolección y procesamiento de datos. El apoyo legal que proviene del acceso a la información pública o de las leyes de transparencia es otro activo importante para respaldar la divulgación pública total y hacer un seguimiento de las políticas antes y después de su promulgación.

Tabla: Descripción de los organismos evaluadores de México, Colombia y Chile

Dimensión	México	Colombia	Chile
Orígenes	Presión política por parte de la oposición en el Congreso, promoción de MyE del diseño de los libros de texto de Progresá, demanda multilateral.	Criterio de responsabilidad constitucional, demanda multilateral, efecto de la demostración del funcionamiento de Progresá, promoción por parte del presidente Uribe de la gestión para la administración de resultados.	Programa de reforma pública, demanda del Congreso, promoción continua de los encargados de presupuestos.
Responsables	Entidad de administración pública independiente.	Dirección dentro del Ministerio de Planificación (DNP) subordinada al poder ejecutivo.	División dentro de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda subordinada al poder ejecutivo.
Alcance del mandato	Evaluación de programas y políticas de desarrollo social y medición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.	La DNP está facultada para planificar, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de resultados y de gestión para toda la administración pública.	Mejorar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos asignados a diferentes programas, proyectos e instituciones.
Tamaño de los departamentos de evaluación y actividades	Aproximadamente 70 personas. Realizó 119 evaluaciones en el bienio 2007-2008, de las cuales 106 fueron evaluaciones de consistencia y resultados y 13 correspondieron a evaluaciones de diseño. De estas últimas, 10 fueron contratadas directamente por CONEVAL.	Aproximadamente 30 personas. Se realizaron 28 evaluaciones entre 2006 y 2009, correspondiendo 9 de ellas a evaluaciones de impacto.	Aproximadamente 32 personas. Desde 2001, se han efectuado un promedio anual de 14 evaluaciones de programas gubernamentales y 7 evaluaciones de impacto anuales.
Presupuesto anual	USD 12 millones (2008)	Estimación aproximada para 2009-2010: USD 6,7 millones (0,003% del PIB) considerando alrededor de 26 evaluaciones de todo tipo. Las evaluaciones finalizadas entre 2007 y 2009 tuvieron un costo aproximado de USD 5,3 millones.	Dato no disponible
Gobernabilidad y rendición de cuentas	Informa a una junta de seis académicos independientes.	Informa al Director General de la DNP y a la Presidencia.	Informa al Congreso y al Ministro de Hacienda.
Difusión de hallazgos	La divulgación completa en el sitio web respectivo de las bases de datos e informes es obligatoria según las Directrices Generales.	Divulgación parcial en sitio web respectivo de los datos e informes relativos a la evaluación y a seminarios de debate público. Divulgación completa de la información sobre el monitoreo.	Divulgación completa en sitio web respectivo mediante acceso a la ley de información pública.
Aspectos normativos	Las Directrices Generales son principios obligatorios para la evaluación de todos los programas federales. Programa anual de evaluaciones federales, PAE. Existen normas que incluyen directrices y modelos para atribuciones estandarizadas que las dependencias y entidades federales deben observar.	Las atribuciones estandarizadas se aplican a las evaluaciones ejecutivas, no a las evaluaciones de impacto, que varían de acuerdo con la naturaleza de los programas. No se cuenta con directrices legales u obligatorias para la evaluación de impacto. Se manejan principios especiales de calidad. Las entidades centrales son las encargadas de presentar al comité de evaluación de impacto toda evaluación de impacto planificada.	Atribuciones estandarizadas para las evaluaciones.
Alcance y cumplimiento de normativas	Las directrices son obligatorias para los programas federales llevados a cabo por dependencias y entidades federales. Sólido apoyo legal.	Entidades centrales. Capacidad limitada para exigir el cumplimiento, principalmente impulsado por la demanda mediante la capacidad técnica de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP). Apoyo legal normativo muy limitado.	Entidades centrales. Gran capacidad para exigir el cumplimiento sobre la base de facultades presupuestarias y financiación propia. Impulsado por la oferta.

Fuente: Institucionalización de la evaluación (3ie, 2009)

Hitos en la generación y empleo de evaluaciones de impacto



Referencias y recursos útiles

"When will we ever learn?", Report of the Evaluation Gap Working Group, May 2006: www.cgdev.org/files/7973_file_WillWeEverLearn.pdf

Bertha Briceño and Marie M. Gaarder (2009), Institutionalizing Evaluation: Review of International Experience, 3ie.

Institutionalizing Impact Evaluation Within the Framework of a Monitoring and Evaluation System, World Bank Independent Evaluation Group and Poverty Analysis, Monitoring, and Impact Evaluation Thematic Group, 2009.

Hornby, P and Perera, HSR (2002) A development framework for promoting evidence-based policy action: drawing on experiences in Sri Lanka, The International Journal of Health Planning and Management, Vol. 17, No. 2, pp165-183.

The World Bank's Spanish Trust for Impact Evaluation (www.worldbank.org/sief) and the World Bank's Development Impact Evaluation Initiative (www.worldbank.org/dime) finance a portfolio of impact evaluations and focus on increasing the ability of staff to design and carry impact evaluations.

The Network of Networks on Impact Evaluation (NONIE, www.worldbank.org/ieg/nonie) is comprised of the OECD/DAC Evaluation Networks, the UN Evaluation Group, the Evaluation Cooperation Group, and the International Organization for Cooperation in Evaluation.

The Cochrane Collaboration (www.cochrane.org) and Campbell Collaboration (www.campbellcollaboration.org) are non-profit organizations preparing, maintaining synthetic reviews.

The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL, www.povertyactionlab.org) is a network of researchers who work on randomized evaluation.

The Mexican National Council for the Evaluation of Social Development Policies (CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, www.CONEVAL.gob.mx)



International Initiative for Impact Evaluation (3ie) es una ONG internacional que brinda subvenciones para la promoción de programas y políticas de desarrollo basadas en evidencias. Somos líderes mundiales en financiamiento y producción de evidencia de alta calidad sobre aquellas iniciativas que sí funcionan, cómo funcionan, por qué funcionan y a qué costo. Creemos que contar con evidencia mejorada y pertinente a cada política hará que el desarrollo sea más eficaz y mejorará la vida de las personas.

www.3ieimpact.org

Para obtener más información y actualizaciones, escriba a 3ie@3ieimpact.org

@3ieNews

/3ieimpact

/3ievideos

international-initiative-for-impact-evaluation



Este resumen ha sido traducido del inglés al español por cortesía de CAF – banco de desarrollo de América Latina, un importante miembro de 3ie. CAF y 3ie se disculpan de antemano por cualquier posible discrepancia en el texto.