

INFORMES NACIONALES VOLUNTARIOS DE LOS ODS EN ÁFRICA ANGLÓFONA Y AMÉRICA LATINA

MAPEO DE DESAFÍOS COMUNES Y BUENAS PRÁCTICAS EMERGENTES

Resumen ejecutivo del documento de discusión „VNRs and SDG evaluations in Anglophone Africa and Latin America: A mapping of common challenges and emerging good practices“ de diciembre de 2022

Prefacio



Como cabezas institucionales del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) y el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de África Anglófona (CLEAR-AA), apoyamos la contratación de esta investigación sobre el rol de las evaluaciones en la valoración de los avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En un punto medio del camino hacia la implementación de los ODS de las Naciones Unidas, la evaluación puede ayudar a los países miembros de las Naciones Unidas a establecer el grado de avance hacia los Objetivos, o la falta de este, así como los factores que han contribuido a dichos logros o deficiencias. Si bien el uso de evidencia evaluativa en los Informes Nacionales Voluntarios (INV) constituye el sujeto principal del estudio, es inevitable que este también se enfoque en el ciclo de las políticas públicas, la planificación y la institucionalización de la función evaluativa en los países muestreados.

Para que nuestros gobiernos puedan interiorizar los ODS por completo, es preciso que los institucionalicen en los ciclos de las políticas públicas y de planificación. Igualmente, para que las evaluaciones se constituyan en una fuente primordial de evidencia en los procesos de preparación de los INV, tiene que haber un fortalecimiento de la función evaluativa a todos los niveles de los sistemas nacionales de evaluación (SNE), lo cual incluye el uso de umbrales de evidencia evaluativa. Los hallazgos del estudio sobre los SNE en los cuatro países africanos y los cuatro países latinoamericanos revela que los responsables de los SNE han desaprovechado hasta ahora la oportunidad de posicionar la evidencia evaluativa como una herramienta de implementación clave para los ODS. En su calidad de instituciones especializadas en el desarrollo de capacidades en evaluación (ECD), DEval y CLEAR-AA suscriben la recomendación del documento de discusión invocando a los actores involucrados en el ECD y a la comunidad de evaluación a diseñar y poner en práctica iniciativas de desarrollo de capacidades innovadoras con el fin de incrementar la contratación y aceptación de evaluaciones en los procesos de diseño de políticas públicas, planificación del desarrollo e INV de cara al logro de los ODS.

El documento de discusión consiguiente incluye recomendaciones para los gobiernos; el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES), a cargo de elaborar las directrices para la preparación de los INV; las comisiones económicas regionales de las

Naciones Unidas; más los actores involucrados en el ECD y las comunidades de evaluación. Como DEval y CLEAR-AA, esperamos que las enriquecedoras apreciaciones y recomendaciones de dicho documento lleguen a estos destinatarios previstos y generen una mayor incidencia política y un mayor uso de evidencia evaluativa en las políticas públicas, los planes de desarrollo y los futuros INV agendados por el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

Dr Sven Harten
On behalf of DEval



Dr Candice Morkel
On behalf of CLEAR-AA



Agradecimientos

Este documento contiene la síntesis y el resumen ejecutivo en español del documento de discusión *VNRs and SDG evaluations in Anglophone Africa and Latin America: A mapping of common challenges and emerging good practices*. El documento fue producido por un grupo de trabajo intercontinental sobre evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, constituido por tres funcionarios de las organizaciones participantes:

Dirk Hoffmann

Instituto Alemán para la Evaluación del Desarrollo (DEval)

Ayabulela Dlakavu

Centre for Learning on Evaluation and Results-Anglophone Africa (CLEAR-AA)

Karina Retama

Centro de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados-América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC)

Los miembros del mencionado grupo de trabajo agradecen al equipo de consultores, a saber, Nils-Sjard Schulz y Claudia Aguilar Garza, por su excelente trabajo y sus extraordinarios hallazgos, que constituyen la base de este documento, así como a las autoridades de el DEval y CLEAR-AA for su apoyo durante el transcurso de esta investigación. El grupo de trabajo también desea agradecer a los jefes de Deval y CLEAR-AA por su apoyo durante el curso de esta investigación.

Con el apoyo financiero del



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Se agradece el apoyo financiero del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), a través del proyecto Focelac + de DEval sobre desarrollo de capacidades en América Latina y el Caribe, para la investigación y publicación.

Síntesis

Una de las características más distintivas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son sus detallados mecanismos de seguimiento y revisión, que se rigen por un marco global de indicadores y se reflejan de manera prominente en los Informes Nacionales Voluntarios (INV) que presentan los gobiernos. El presente documento de discusión ha sido elaborado por un grupo de trabajo transcontinental de evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), constituido por tres colaboradores de DEval, CLEAR-AA y el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC).

El objetivo principal de este documento es evaluar la medida en que los gobiernos han utilizado evidencia evaluativa en la elaboración de sus respectivos Informes Nacionales Voluntarios, estos últimos una herramienta de implementación utilizada para monitorear los avances y los logros de los países en relación con los ODS. Un segundo objetivo es establecer otras fuentes de evidencia de las que se extraen insumos para el desarrollo de los INV en los respectivos países. En tercer lugar, el documento presenta hallazgos clave en relación con las fuentes de evidencia utilizadas en los INV, poniendo un énfasis especial en las prácticas idóneas y los desafíos en ocho países de África y América Latina muestreados. Este documento seleccionó intencionalmente una muestra de cuatro países africanos en los cuales CLEAR-AA realiza actividades de desarrollo de capacidades en evaluación (ECD) y cuatro países latinoamericanos donde CLEAR-LAC y DEval (a través de su proyecto Focelac+) ejecutan o apoyan iniciativas nacionales de ECD.

El documento de discusión empleó una metodología de investigación consistente en una extensa revisión de gabinete de los procesos INV, de planificación y de política pública, y del estado de las capacidades en evaluación en los ocho países. La revisión de gabinete fue triangulada por entrevistas a actores involucrados en los procesos INV, de planificación y de política pública y en el sistema nacional de evaluación de los ocho países. Los hallazgos más importantes relacionados con los objetivos del documento son: el seguimiento del desempeño y las estadísticas constituyen una fuente primaria de evidencia para los INV en todos los países de África y América Latina; los actores gubernamentales y no gubernamentales no han interiorizado el valor de la evaluación de los ODS en los procesos INV ni su valor para su propia evaluación interna de los avances hacia los ODS; integración limitada de los ODS y sus indicadores en los ciclos de política pública y de planificación nacional y sectorial de los países; lentitud de la respuesta de los sistemas nacionales de evaluación a los ODS. A pesar de estos desafíos, los autores han hallado importantes prácticas idóneas emergentes en los países muestreados - Botsuana, Lesoto, Malawi, Uganda, México, Costa Rica, Colombia y Ecuador -, las mismas que pueden ser aprovechadas para integrar la evaluación de los ODS en la elaboración de los INV, la planificación nacional y sectorial y los sistemas nacionales de evaluación más en general. Finalmente, el documento propone recomendaciones clave no solo para afianzar los ODS en los procesos de política pública y planificación sino también para promover el uso de la evidencia evaluativa en la elaboración de los INV, enfatizando el valor de la evidencia evaluativa en las directrices para la preparación de los INV provistas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES).

Resumen ejecutivo

Una de las características más distintivas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son sus detallados mecanismos de seguimiento y revisión, que se rigen por un marco global de indicadores y se reflejan de manera prominente en los Informes Nacionales Voluntarios (INV) que los gobiernos presentan al Foro Político de Alto Nivel (FPAN) anual convocado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En particular, los INV se han convertido en una historia de éxito al permitir que los países – tanto desarrollados como en desarrollo – compartan y aprendan de los avances realizados por cada uno y los desafíos encontrados en sus esfuerzos por alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Al mismo tiempo, los INV también han caído bajo escrutinio debido a la falta de calidad y consistencia de los informes, que en la mayoría de los casos se basan casi por completo en información cuantitativa y tienen un potencial limitado para el aprendizaje y la rendición de cuentas. A pesar de que la Agenda 2030 establece su obligatoriedad, la evaluación y otras formas de evidencia cualitativa tienen un papel apenas residual, en el mejor de los casos anecdótico, en la mayor parte de los INV, lo cual implica asimismo que estos informes se limitan a reflejar el “qué”, sin explorar el “cómo” ni el “por qué” de las respectivas tendencias de cara a los ODS y sus metas.

Aprovechando iniciativas previas para asegurar que la implementación de la Agenda 2030 se beneficie de las evaluaciones, un Comité de Coordinación formado por el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de África Anglófona (CLEAR-AA) y de América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC), así como el proyecto de desarrollo de capacidades Fomento de una Cultura de Evaluación y de Aprendizaje en América Latina con Proyección Global (FOCELAC+) del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), está explorando el rol de la evaluación como fuente de insumos e información a los procesos INV en cuatro países de África anglófono¹ y cuatro países de América Latina² que ya están trabajando estrechamente con las redes regionales de CLEAR correspondientes. Con el apoyo de un equipo internacional de consultores, se realizó un mapeo exhaustivo para identificar los desafíos y los éxitos tanto comunes como únicos que estos países han experimentado en relación con el uso de evidencia evaluativa para informar sobre los ODS.

Basado en la metodología de diagnóstico rápido (revisiones de gabinete, entrevistas y bucles de retroalimentación), el mapeo identificó los siguientes desafíos comunes:

La ausencia de una cultura de aprendizaje en los acuerdos de ejecución de la Agenda 2030, que están enfocados principalmente en la producción y recolección de información y la presentación de informes con fines de seguimiento cuantitativo y no contemplan un análisis cualitativo ni, al final, un esfuerzo por determinar lo que funciona y lo que no funciona de cara al logro de los ODS.

¹ Botsuana, Lesoto, Malawi y Uganda

² Colombia, Costa Rica, Ecuador y México

La medida limitada en que los ODS pueden ser evaluados como parte de la planificación nacional debido a la limitada integración de los ODS y sus indicadores en el ciclo de las políticas públicas, especialmente a nivel sectorial, donde todavía no se han diseñado políticas públicas para contribuir a los ODS, comprometiendo con ello las evaluaciones futuras.

La extendida confusión en torno a lo que significa evaluación de los ODS, tanto entre los gobiernos como entre otros actores, entre ellos la comunidad de evaluación, en que solo unos cuantos países han acogido la idea de evaluar las contribuciones de las políticas y planes a los ODS y sus metas.

La lentitud de la respuesta de los sistemas nacionales de evaluación a los ODS, los mismos que apenas han empezado tímidamente a integrar los ODS en sus planes, carteras y componentes operativos tales como planes anuales de evaluación así como estándares, directrices y herramientas de evaluación, manifestando inercia y retinencia a explorar los enfoques flexibles, adaptables e innovadores requeridos para evaluar los ODS.

La pura complejidad del laberinto institucional que (des)conecta los planes nacionales de desarrollo, la implementación de la Agenda 2030 y la presentación de informes sobre los ODS, en que las entidades que dirigen los sistemas nacionales de evaluación – a menudo también responsables de coordinar el proceso INV – no hacen uso alguno de la riqueza y las potencialidades de la información y los datos provenientes de evaluaciones, lanzando con ello un mensaje de carga negativa a los actores de la evaluación potencialmente interesados en contribuir evidencia, no solo a los INV sino también a la implementación de la Agenda 2030 en general.

La indiferencia aparente de los actores de la evaluación a participar en la gobernabilidad de la Agenda 2030 y los procesos INV ya que, incluso cuando tienen un sitio en la mesa de los acuerdos relacionados con la Agenda 2030 y/o los INV, permanecen invisibles y no parecen contribuir ningún contenido trascendente.

La manifiesta retinencia de los gobiernos a utilizar evaluaciones para los INV, que obedece a una predilección por utilizar los INV como un vehículo para exhibir el compromiso de un gobierno con la Agenda 2030 en un escenario global, en vez de contribuir al aprendizaje mutuo y aprender de los éxitos tanto como de los fracasos.

El desempeño mixto de los organismos multilaterales en apoyar a los países, ya que muchas veces se abocan al Desarrollo de Capacidades en Evaluación y la implementación de la Agenda 2030, incluyendo los INV, en paralelo, sin prestar atención a las sinergias, y realizan escasos esfuerzos por influir en un mejor uso de la evidencia evaluativa en el contexto de los INV.

Contra el telón de fondo de estos desafíos, el mapeo ha identificado una serie de buenas prácticas emergentes, que podrían representar oportunidades de aprendizaje mutuo adicionales. Los países cubiertos pueden intercambiar experiencias en las siguientes áreas:

Colombia y Uganda sobre cómo construir una cultura de aprendizaje para la implementación de la Agenda 2030, entre otras cosas mediante la evaluación de hojas de ruta para los ODS.

Costa Rica sobre cómo incorporar la Agenda 2030 en el ciclo de las políticas públicas por medio de un enfoque de dos pasos: asegurar un ciclo de políticas alineado con los ODS e incorporar los ODS en la política de evaluación.

Colombia sobre cómo demostrar la evaluabilidad de los ODS a través de políticas sectoriales para alcanzar los ODS, exigiendo a todas las entidades públicas que diseñen políticas sectoriales conducentes al logro de los ODS.

Botsuana sobre cómo adecuar los enfoques de evaluación en el contexto de la Agenda 2030, especialmente a través de diagnósticos rápidos a nivel sectorial.

México sobre cómo evaluar las contribuciones a los ODS en el contexto de una evaluación de la gestión de las finanzas públicas, más específicamente en forma de un presupuesto anual para evaluaciones de programas.

Ecuador sobre cómo incorporar los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones en los INV como parte de los capítulos sobre los avances hacia el logro de los ODS.

Lesoto sobre cómo asociarse con la academia en torno a los INV, más específicamente influyendo para que su universidad pública nacional asuma un rol de generación de ideas para la redacción de documentos de antecedentes basados en evidencia.

Aunque las carencias en el uso de evaluaciones en los informes sobre los ODS en especial, y la implementación de la Agenda 2030 en general, son considerables, existen múltiples oportunidades para fortalecer la base de evidencia con el fin de mejorar las políticas de desarrollo sostenible, incrementar las capacidades institucionales y aumentar la eficacia de los programas. Por consiguiente, las recomendaciones que presentamos a continuación podrían orientar el trabajo futuro de los diferentes grupos que cumplen un rol distintivo en las evaluaciones de los ODS:

Los gobiernos de los países en desarrollo deben: actualizar sus directrices de manera tal que el diseño de las políticas públicas integre los ODS pertinentes y sus metas; invertir en evaluación y otros mecanismos de generación de evidencia con el fin de informar el diseño y la actualización de las políticas en el contexto de la implementación nacional de la Agenda 2030; garantizar un análisis cualitativo en la elaboración de los INV; crear y profundizar una cultura de aprendizaje para la implementación de la Agenda 2030; cerciorarse de que las entidades líderes en evaluación tengan pleno conocimiento de la Agenda 2030 y actualicen sus directrices de acuerdo a ello; así como fortalecer las alianzas entre entidades gubernamentales clave y actores de la evaluación tales como universidades, academia y grupos de expertos.

Las comunidades de evaluación nacionales deben: aprovechar los espacios existentes para participar proactivamente en los procesos de la Agenda 2030 y los INV; identificar claramente, poner en palabras y difundir el valor añadido de la comunidad de evaluación y la evaluación como impulsores clave de mejores políticas públicas de cara a los ODS; realizar

un análisis en profundidad de la medida en que la evaluación ya ha contribuido a mejorar las políticas públicas y la eficacia de los servicios públicos; introducir enfoques y metodologías de evaluación innovadores con el objeto de asegurar que el trabajo evaluativo se pueda llevar a cabo en orden cronológico, y transmitir mensajes que sean pertinentes para, y aporten a, los procesos de política nacionales; y garantizar una participación efectiva en los foros y actividades regionales sobre la Agenda 2030 y especialmente los INV.

Las entidades socias internacionales deben: asegurar la consistencia y la coherencia del apoyo a la implementación de la Agenda 2030 y a las actividades de Desarrollo de Capacidades en Evaluación (ECD); innovar el apoyo al desarrollo de capacidades alrededor de evaluaciones de los ODS; cerciorarse de que las evaluaciones de programas cubran a cabalidad los ODS pertinentes, así como sus metas y principios; adoptar un enfoque más deliberado para apoyar metodologías innovadoras de ECD y de evaluación con participación de los actores de la evaluación; y facilitar el intercambio de conocimiento y generar oportunidades de aprendizaje mutuo entre los países.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES), en su calidad de custodio de la metodología INV, debe: integrar de manera más consistente el uso de evidencia evaluativa en las directrices para la presentación de informes comunes voluntarios; cerciorarse de que la evaluación sea conceptualizada de manera adecuada; incluir conclusiones relacionadas con evaluaciones en los informes de síntesis anuales; incentivar y apoyar el análisis de buenas prácticas de evaluación en el contexto de la implementación de la Agenda 2030; y hacer incidencia política a favor de, y apoyar, la creación de un grupo de trabajo sobre evaluación de los ODS.

Las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas (CER), en su calidad de anfitrionas de foros regionales, deben: incluir la evaluación como un elemento central de los foros regionales; contribuir a la participación proactiva de actores de la evaluación en los foros regionales; mapear y reforzar las iniciativas de ECD pertinentes que estén en curso y sean apoyadas por las oficinas regionales de los organismos de la ONU.