

USO LIMITADO DE EVIDENCIA EVALUATIVA EN POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE INFORMES NACIONALES VOLUNTARIOS (INV)

Recomendaciones para gobiernos, comunidades de evaluación y actores del desarrollo de capacidades en evaluación (ECD)

Por Ayabulela Dlakavu¹(ayabulela.diakavu@wits.ac.za) y Dirk Hoffmann²(dirk.hoffmann@deval.org)

Resumen Ejecutivo

La Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es una herramienta de desarrollo que establece un mecanismo detallado de seguimiento y revisión basado en un marco global de indicadores y posicionado prominentemente en los Informes Nacionales Voluntarios (INV). Dentro de ese contexto, sin embargo, la evaluación de programas solo juega un papel menor. El presente informe de orientación política analiza el lugar que ocupa la evaluación de programas en los procesos de política pública, planificación del desarrollo y elaboración de los INV en ocho países de África y América Latina. El informe se sustenta en un documento de discusión desarrollado conjuntamente por el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de África Anglófona (CLEAR-AA) y el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC) en 2022. Dicho documento reveló que la evaluación de programas se encuentra

Acerca de este resumen

Este informe de política es un resumen sucinto de los resultados de un estudio de investigación recientemente completado sobre el papel de las evaluaciones en el desarrollo de los informes nacionales de revisión nacional voluntaria de los países (DEval, CLEAR-AA y CLEAR-LAC. 2022. "VNRs and SDG evaluations in Anglophone Africa and Latin America: A mapping of common challenges and emerging good practices". Instituto Alemán de Evaluación para el Desarrollo, Bonn. El informe de política ofrece recomendaciones sobre cómo crear un entorno propicio para un mayor papel de los informes de evaluación y la evidencia en el desarrollo de VNR.

Cita sugerida: Dlakavu, A. and Hoffmann, D. 2023. "Limited use of evaluative evidence in public policy, planning and Voluntary National Review (VNR) development. Recommendations for governments, evaluation communities and ECD stakeholders."

Con el apoyo financiero del



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

¹ Twende Mbele, anteriormente de CLEAR-AA

² Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval)

excluida en el proceso de elaboración de los INV, una herramienta internacional clave para evaluar los avances de las naciones miembros de la ONU hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Luego de un análisis documental y entrevistas con informantes clave en los países muestreados, el documento establece que la posición marginal de la evaluación de programas en el desarrollo de los INV está ligada a una combinación de temas estructurales y operativos. Entre estos se cuentan la falta de interiorización y arraigo de los ODS en el ciclo y/o procesos de política pública y planificación de los gobiernos; la falta de focalización de los actores de la evaluación en los procesos INV; el sesgo cuantitativo de las directrices para la preparación de INV; y la práctica evaluativa emergente en algunos países. Este informe concluye recomendando cinco políticas correctivas con el objetivo de poner fin a la marginación de la evaluación en los procesos INV.

1. Introducción

El presente informe de orientación política se sustenta en un documento de discusión más extenso³ que evaluó el uso de evidencia evaluativa en el desarrollo de las políticas públicas, la planificación del desarrollo y la preparación de los INV en ocho países, cuatro de África anglófona y cuatro de América Latina: Botsuana, Lesoto, Malawi, Uganda, Colombia, Ecuador, México y Costa Rica. Un INV es un informe nacional que contiene un resumen de los enfoques y acciones adoptados por una nación miembro de la ONU para avanzar hacia el cumplimiento de los 17 ODS, al tiempo que identifica los logros, desafíos, brechas y factores críticos de éxito en esta materia. Los informes de los INV son presentados al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible convocado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2021:6)⁴. La ONU se basa en los INV para evaluar los desafíos comunes y las prácticas idóneas con fines de aprendizaje de pares entre los Estados miembros de las Naciones Unidas y señalar a las entidades de desarrollo socias y a los gobiernos las áreas de desarrollo clave en las que deben trabajar. Worthen (1990: 42)⁵ define la evaluación como el proceso de determinar el valor de una política pública o un programa en función de sus objetivos declarados. Así, una evaluación valora la transformación o la mejora generada por una intervención de desarrollo (política pública, programa, proyecto o plan). Las evaluaciones de programas pueden tener fines formativos (ayudar a mejorar el diseño o la ejecución de una política pública o un programa) o sumativos (evaluar los cambios generados por la política o el programa y decidir si debe continuar o no).

Dado el valor de la evaluación para medir la ejecución y los efectos de una política pública o un programa, es importante que los profesionales de la evaluación, los actores del desarrollo de capacidades en evaluación (ECD, por sus siglas en inglés) y los gobiernos realicen incidencia política colectivamente para que se incremente la comisión y el uso de evaluaciones de los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El documento de discusión en el cual se basa este resumen enfatiza lo poco que los gobiernos usan la evaluación en los procesos de preparación de sus INV. Este desafío es un síntoma de problemas sistémicos que restringen el papel de la evaluación en el diseño de las políticas públicas, la planificación del desarrollo y los procesos de elaboración de los INV en los ocho países muestreados en los que se basó el documento de discusión. Este resumen de orientación política representa una sinopsis de este problema(s) sistémico(s) y propone importantes rutas y soluciones de política para hacerle frente.

2. Resumen de la investigación

Tal como mencionamos anteriormente, el presente resumen busca proponer soluciones de política pública a los principales desafíos identificados en el documento de discusión que incide en el rol de las evaluaciones de los ODS en los procesos de elaboración de los INV en los ocho países muestreados. Las subsecciones a continuación presentan las preguntas y la metodología de investigación utilizadas en el mencionado estudio, así como los principales hallazgos de dicho ejercicio de investigación.

³DEval, CLEAR-AA y CLEAR-LAC, 2022. "VNRs and SDG evaluations in Anglophone Africa and Latin America: A mapping of common challenges and emerging good practices" [INV y evaluaciones de los ODS en el África anglófona y América Latina: un mapeo de los desafíos comunes y las prácticas idóneas emergentes]. Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo, Bonn.

⁴ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. 2021. *Breve revisión de los exámenes nacionales voluntarios 2021*. ONU DAES, Nueva York.

⁵ Worthen, B.R. 1990. "Programme Evaluation" [Evaluación de programas] en Walberg, H. y Haertel, G. (editores), *The International Encyclopedia of Educational Evaluation*. Pergamon Press, Toronto

2.1 Metodología de investigación y técnica de muestreo

1. El documento de discusión sobre evaluaciones de los ODS y los INV tenía tres objetivos principales:
2. Evaluar la medida en que el uso de evidencia evaluativa por los gobiernos está extendido en la elaboración de sus respectivos Exámenes Nacionales Voluntarios (INV), siendo estos últimos una herramienta de ejecución utilizada para someter a seguimiento los avances y los logros de los países en la aplicación de los ODS;
3. Entender otras fuentes de evidencia consideradas en la preparación de los EVN de los países;
4. Resaltar los hallazgos más importantes en relación con las fuentes de evidencia utilizadas en los INV, enfatizando especialmente las prácticas idóneas y los desafíos de los ocho países africanos y latinoamericanos muestreados.

El documento de discusión muestreó intencionalmente cuatro países africanos en los que CLEAR-AA realiza actividades de DCE (Botsuana, Lesoto, Malawi y Uganda) y cuatro países latinoamericanos donde CLEAR-LAC y DEval (a través de su proyecto Focelac+) llevan a cabo o apoyan iniciativas de DCE: Colombia, Costa Rica, Ecuador y México. El documento de discusión empleó una metodología de investigación que supuso una extensa revisión de gabinete de los procesos de INV, planificación y política pública de cada país, así como del estado de las capacidades de evaluación en los ocho países. La revisión de gabinete se trianguló con entrevistas a informantes clave de los actores implicados en los procesos INV, de planificación y de política pública y en el sistema de evaluación nacional de cada país.

2.2 Resultados de la investigación y del análisis

Los hallazgos del documento de discusión están organizados en dos secciones, en que la primera identifica los hallazgos específicos para cada país, mientras que la segunda analiza el uso de evidencia evaluativa y otras formas de evidencia en la preparación de los INV.

2.2.1 Hallazgos por país en relación con la adopción de los ODS en las políticas públicas y la planificación, y con el uso de evidencia evaluativa y otras formas de evidencia en la elaboración de los INV

El documento de discusión reveló que los cuatro países de África anglófona muestreados han adoptado los ODS *genérica y superficialmente* en sus procesos nacionales de planificación y diseño de políticas públicas. Quiere decir que las instituciones de los cuatro países africanos responsables del diseño de las políticas públicas y la planificación del desarrollo no han integrado del todo los

ODS y sus indicadores en la elaboración de sus planes de desarrollo y sus políticas públicas nacionales y sectoriales. La excepción es Uganda, que adoptó los ODS e indicadores de los ODS como parte de su Plan de Desarrollo Nacional III 2020/21-2024/25 (DEval, CLEAR-AA y CLEAR-LAC, 2022: 14). En contraste, los cuatro países latinoamericanos muestreados han integrado los ODS y sus indicadores como parte de sus planes de desarrollo y sus marcos de resultados. Sin embargo, solo Colombia ha enraizado profundamente la integración de los ODS y sus indicadores en la planificación del desarrollo a nivel sectorial. Esta interiorización sectorial de los ODS en Colombia fue posible gracias a una estrategia de implementación de los ODS al 2030. Dicha estrategia ha asegurado que los ODS sean un punto de enfoque clave en la definición de la agenda, el diseño de las políticas públicas y la elaboración del presupuesto a todos los niveles de gobierno en Colombia (DEval, CLEAR-AA y CLEAR-LAC, 2022: 18).

Pese a la constatación de algunas buenas prácticas, de la investigación se desprende claramente que en términos generales los países no han adoptado en grado suficiente los ODS y los indicadores de los ODS como base de sus sistemas de planificación y política pública. Los ejemplos de Uganda y Colombia, cada uno de los cuales se las ha ingeniado para integrar e interiorizar los indicadores de los ODS en sus sistemas de planificación nacional, son importantes prácticas idóneas que otros países pueden adoptar.

2.2.2 Estado de los sistemas nacionales de evaluación en los países de la muestra

Evaluar el estado de los sistemas nacionales de evaluación (SNE) y las capacidades de evaluación en los países muestreados era importante para entender el rol de las evaluaciones en los informes de los INV de cada país. Los cuatro países latinoamericanos tienen SNE y capacidades de evaluación avanzadas luego de al menos tres décadas de inversiones en ECD y debido a la existencia de políticas, planes, legislaciones y marcos de evaluación. Por ejemplo, la constitución de Ecuador establece que las instituciones del sector público están obligadas a realizar evaluaciones de los programas y las políticas; mientras que en México existe una ley que estipula que todas las intervenciones (programas) del gobierno deben ser evaluadas, bajo el liderazgo de su entidad pública de evaluación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La eficacia de estos SNE en América Latina es puesta a prueba por la falta de responsabilidades y mandatos de evaluación claros en los ministerios de supervisión frente a los ministerios sectoriales. En contraste, los SNE y las capacidades de evaluación de los cuatro países africanos muestreados siguen siendo emergentes, en que sus políticas nacionales de evaluación han sido promulgadas

recientemente (en 2013 en Uganda, en 2017 en Botsuana). Lesoto y Malawi solo cuentan con proyectos de políticas de evaluación. En consecuencia, la práctica evaluativa sigue siendo relativamente nueva en estos países de África anglófona. No obstante, los gobiernos de Malawi, Uganda, Lesoto y Botsuana se están asociando con instituciones de educación superior y actores del ECD con el fin de desarrollar capacidades de evaluación individuales e institucionales.

2.2.3 Fuentes de evidencia centrales en la elaboración de los INV

El documento de discusión señala que los informes estadísticos y de seguimiento de resultados tienden a constituir la fuente de evidencia predominante de los INV en los ocho países de la muestra. Esta realidad es consecuencia de la inversión de los países en sistemas de seguimiento y capacidades de estadística nacionales, con ayuda de entidades de desarrollo socias como los organismos de Naciones Unidas. Se trata de una tendencia mundial que no se circunscribe a los ocho países del estudio. En comparación con la predominancia de evidencia extraída de los informes estadísticos y de seguimiento, las evaluaciones y los actores de la evaluación desempeñan un papel entre limitado e inexistente en aportar insumos para los informes de los INV en los ocho países muestreados. Una posible explicación del limitado papel de las evaluaciones y los actores de la evaluación son los factores contribuyentes adicionales que se mencionan a continuación:

1. Las directrices para la elaboración de los INV y el marco de indicadores favorecen la información

cuantitativa, que privilegia las oficinas nacionales de estadística por encima de las instituciones y los actores de la evaluación;

2. Falta de integración entre las evaluaciones, el diseño de las políticas públicas y los procesos INV;
3. Falta de integración de los ODS en la planificación del desarrollo, los procesos de diseño de políticas y los SNE en algunos países;
4. Los actores de la evaluación tienden a enfocarse en los sectores sociales y esta focalización selectiva restringe su participación, ya que los INV están diseñados para reportar sobre todos los ODS;
5. Falta de focalización de los actores del DCE en los INV;
6. Ausencia de una agenda de aprendizaje como parte de las directrices de los INV; y
7. El valor de las evaluaciones de los ODS de la Agenda 2030 todavía no ha sido asumido por gobiernos y entidades de desarrollo socias por igual.

3. Conclusión y recomendaciones de política

De la investigación realizada en los ocho países se desprende claramente que la evidencia de las evaluaciones no se utiliza para confeccionar los informes de los países sobre los INV. Si bien estos ocho países muestreados no pretenden ejercer la representación exclusiva de todas las naciones de África anglófona y América Latina, el estudio de investigación en que se basa este resumen de orientación política ciertamente revela que se requieren investigaciones adicionales sobre el nexo entre las evaluaciones de los ODS y los INV en más países. La evidencia evaluativa es importante para que los gobiernos entiendan qué cosas han y no han funcionado bien en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En cuanto a los cuatro países africanos muestreados, es importante que continúen construyendo capacidades de evaluación institucionales e individuales y se cercioren de construir una cultura de la evaluación. En lo que respecta a los cuatro países latinoamericanos, es importante cerciorarse de que los SNE relativamente avanzados sirvan para construir una cultura de la evaluación y que los actores de la evaluación empiecen a hacer incidencia política a favor del uso de los hallazgos de las evaluaciones en la preparación de los INV.

Este resumen propone las siguientes recomendaciones de política como una opción para mejorar el uso de evidencia evaluativa en el desarrollo de los INV en todos los países del estudio:

- **Integrar los ODS y sus indicadores en el diseño de las políticas públicas y los sistemas de planificación:** El objetivo es garantizar la integración efectiva de los ODS y sus indicadores en los planes y políticas de desarrollo nacionales y sectoriales.

- **Promulgar legislaciones o normativas que establezcan la obligación de someter a evaluación las políticas públicas y los planes de desarrollo:** en particular, los gobiernos deben cerciorarse de que cada política pública o programa de desarrollo implementado para alcanzar los ODS sea evaluado.
- **Los actores de la evaluación deben hacer incidencia política a favor de incrementar su participación en los procesos de elaboración de los INV:** Una vez que hayan sido incluidos en los procesos de preparación de los INV, los actores de la evaluación (instituciones públicas con funciones de evaluación, asociaciones de evaluación, entidades de desarrollo socias y profesionales de la evaluación) deben presentar los informes de evaluación correspondientes sobre los ODS (o, alternativamente, abogar por una mayor apertura a los estudios de evaluación) para que actúen como insumos para el desarrollo de los INV.
- **El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas debe actualizar las directrices para la elaboración de los INV:** Las directrices actualizadas deben asignar un espacio para el estudio cualitativo de los logros y los desafíos en la aplicación de los ODS, incluyendo estudios de evaluación y de investigación aplicada.
- **Las instituciones especializadas en DCE y las entidades de desarrollo socias deben incrementar sus actividades de desarrollo de capacidades:** Los institutos de DCE deben esforzarse por realizar incidencia política a favor de un mayor uso de evidencia evaluativa en los procesos de preparación de los INV de sus gobiernos socios como parte de sus ofrecimientos de DCE más amplios.

Referencias

1. DEval, CLEAR-AA y CLEAR-LAC. 2022. "VNRs and SDG evaluations in Anglophone Africa and Latin America: A mapping of common challenges and emerging good practices". Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo, Bonn.
2. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. 2021. Breve revisión de los Informes Nacionales Voluntarios 2021. ONU DAES, Nueva York.
3. Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. Resolución 70/1 – Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. UNGA, Nueva York.
4. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. 2021. Directrices comunes para la presentación de informes voluntarios en relación con los exámenes nacionales de carácter voluntario emprendidos en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN); https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27171SG_Guidelines_2021.final.pdf; accesado el 12 de diciembre de 2022.
5. Worthen, B.R. 1990. "Programme Evaluation" en Walberg, H. y Haertel, G. (editores), The International Encyclopedia of Educational Evaluation. Pergamon Press, Toronto.