

DEval Policy Brief 7/2018

FOMENTO DE CAPACIDADES EN EVALUACIÓN: UN ENFOQUE DE PROYECTO SISTÉMICO DE DEVAL EN AMÉRICA LATINA

Resumen

En los países democráticos los gobiernos mejoran la eficiencia y la eficacia a través de nuevos conceptos de gestión y estrategias políticas. A la vez las agendas internacionales exigen capacidad de decisión cada vez más sólida basándose en las evaluaciones y la creación de capacidades nacionales en evaluación. No obstante, hasta ahora las evaluaciones se han utilizado con frecuencia solo de manera insuficiente para decisiones políticas: a menudo tienen prioridad otras agendas políticas e intereses. A la vez los enfoques del fomento de las capacidades en evaluación estaban por lo general limitados a medidas individuales fragmentadas.

Por ello DEval desarrolló un enfoque sistémico para el fomento de las capacidades en evaluación (ECD), basado en capacidades individuales e institucionales, así como en un entorno favorable para las evaluaciones. En el marco del proyecto FOCEVAL se implementó el enfoque sistémico en Costa Rica en su totalidad, en otros países parcialmente. FOCEVAL fomentó evaluaciones estratégicas, asesoró a gobiernos y parlamentos, estableció oportunidades de capacitación en evaluación, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil y fomentó jóvenes profesionales de la evaluación.

Con ello se visibilizaron el éxito y las limitaciones del enfoque. Los actores de la evaluación de Costa Rica se han organizado en una plataforma nacional y han elaborado juntos una política de evaluación nacional. El enfoque sistémico fomenta la interacción de los actores, la mayor participación en los procesos de evaluación y el incremento de transparencia en la acción gubernamental. Esto contribuye a tomar más decisiones basadas en evidencia y a la sostenibilidad del sistema de evaluación.

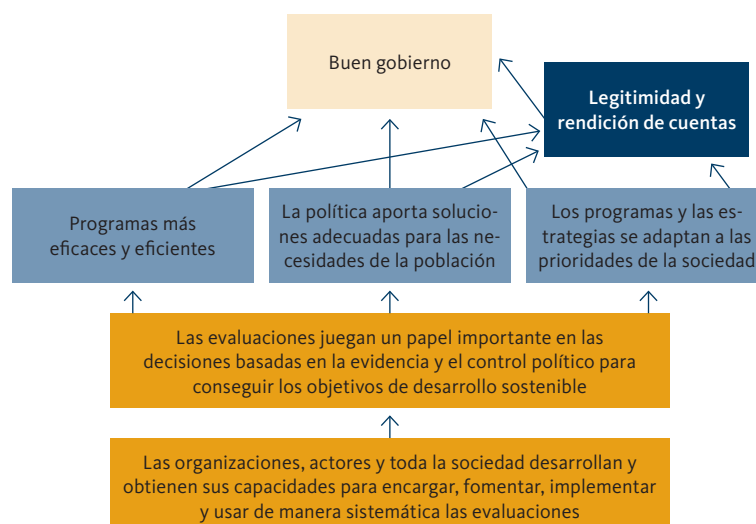
Sin embargo, también en Costa Rica se pone en cuestión la independencia estructural de la evaluación. Otro desafío es la financiación de la capacitación en el área de la evaluación.

Las experiencias obtenidas hasta ahora remiten, también, a las limitaciones de este enfoque: en sistemas autoritarios y contextos frágiles apenas es posible el enfoque. Pero incluso en países estables y democráticos se deben crear los procesos y estructuras para dar a conocer sistemáticamente los resultados de las evaluaciones y poder darles cabida en los procesos de decisión política. En suma, en América Latina se deben llevar a cabo numerosas tareas hasta que los sistemas de evaluación desarrollen todo su potencial.

El enfoque ECD sistémico requiere además de la disponibilidad de los actores, estrategias políticas que se basen en la eficiencia y la eficacia. Estos requisitos se deben desarrollar en muchas regiones y países, especialmente bajo condiciones difíciles. En la situación internacional actual esto no es fácil, pero a medio plazo las experiencias ECD de DEval pueden ser un instrumento valioso para una política más basada en evidencia y así un desarrollo sostenible también en otras regiones.

Política basada en evidencia: un desafío para las capacidades nacionales de evaluación

En muchos países democráticos los gobiernos y sus administraciones están diseñando su trabajo con mayor eficiencia y eficacia con los nuevos conceptos de gestión y estrategias políticas. A ello se suma que en estos países la presión de la sociedad civil sobre el gobierno se ha incrementado para que los resultados de su trabajo sean públicos y transparentes. Las decisiones políticas basadas en evidencia de evaluaciones fundadas científicamente podrían ser, por tanto, el pilar fundamental de un buen gobierno,

Figura 1: Funciones de evaluación reforzadas por ECD

Fuente: 2018 presentación propia

pero requieren una alta competencia y estructuras estatales funcionales.

Asimismo, la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales de 2015 para el desarrollo sostenible y la Declaración de Bangkok basada en la misma sobre las capacidades nacionales de evaluación para la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) convirtieron en el punto central la política basada en evidencia y las capacidades nacionales de evaluación.

Un estudio presentado para el contexto latinoamericano por CIDE/CLEAR 2015 sobre los sistemas de evaluación en 10 países latinoamericanos mostró que aún se habían usado poco los resultados de los sistemas M&E nacionales para la toma de decisiones (Valoración: tres países medio, siete países poco, ningún país mucho). Una posible razón para ello es que las agendas políticas o el servicio de los intereses particulares influyen más en las decisiones que la evidencia de las evaluaciones. Por otro lado, con frecuencia los resultados de las evaluaciones no se presentan lo suficientemente comprensibles. En otros casos, por motivos de deficiencias cualitativas, no son lo suficientemente creíbles o sencillamente no generan la suficiente atención para influir en los procesos de toma de decisión políticos de los lugares destacados.

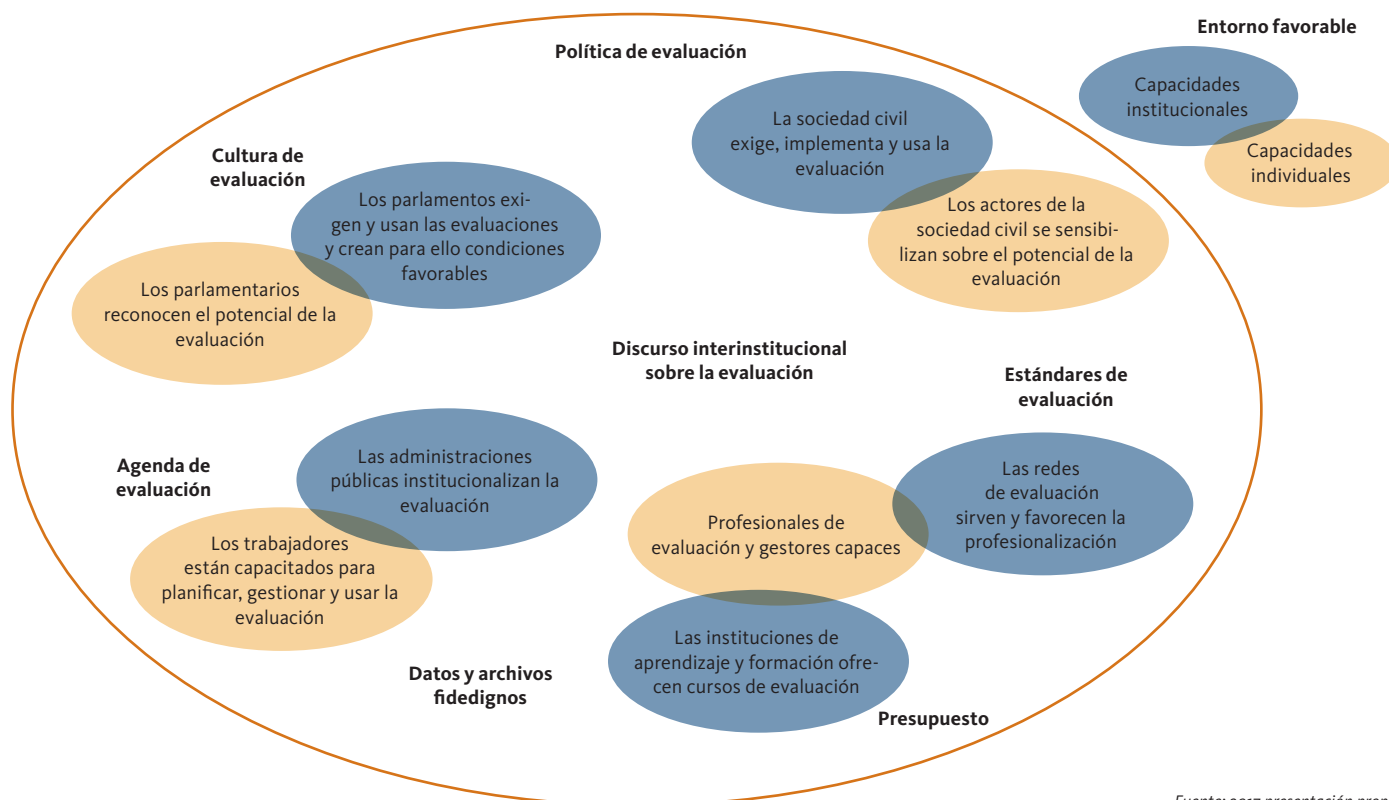
La creación de capacidades de evaluación es una respuesta a estos desafíos como aclara la Figura 1.

ECD en perspectiva sistémica

Incluso aunque está bien implantada la voluntad para usar la evaluación en el sentido antes mencionado, en muchos países en desarrollo y economías emergentes aún faltan las estructuras y cualificaciones necesarias. En este caso, ECD capacita los actores nacionales para aplicar las estructuras y procesos que son necesarios para las funciones mencionadas en la Figura 1. En el pasado esta amplia comprensión era, no obstante, rara, generalmente ECD se limitaba a medidas individuales fragmentadas, con frecuencia en el área de capacitación. Faltaba la integración sistémica de estas medidas individuales dirigidas a actores individuales bajo un solo techo y la visión del sistema de evaluación como un todo. ECD en un enfoque sistémico va mucho más allá: incluye todo lo que es necesario para conseguir las condiciones necesarias para la institucionalización de las estructuras y procesos de evaluación en los distintos actores. Por ello, ECD se debe implementar en los distintos niveles con los instrumentos adecuados correspondientes. Para conseguirlo, los actores e instituciones deben desarrollar competencias de evaluación, como muestra la Figura 2.

El enfoque sistémico incluye el fomento de capacidades en evaluación a tres niveles: capacidades individuales (amarillo), capacidades institucionales (azul) y entorno favorable (fondo blanco). La presentación muestra cómo se puede hacer realidad el enfoque sistémico en su totalidad. Donde no sea posible, el enfoque se puede implementar por partes sin que el concepto pierda su significado.

Figura 2: Enfoque sistémico para el fomento de capacidades en evaluación



Fuente: 2017 presentación propia

La implementación del enfoque ECD sistémico en América Latina: el proyecto FOCEVAL

Para conseguir los efectos primordiales mostrados en la figura 1, el DEval aplica el enfoque sistémico desde julio de 2014 en el proyecto para el Fomento de Capacidades En evaluación (FOCEVAL) en Costa Rica y en otros países (Ecuador, Guatemala) donde se comenzó a introducir al menos partes del enfoque sucesivamente.

La planificación, gestión y el monitoreo del proyecto se efectúa mediante la implicación de actores claves (instituciones estatales, universidades, sociedades de evaluación, sociedad civil, iniciáticas internacionales) como participantes activos en una **plataforma nacional y una regional**. Estas plataformas poco a poco se convirtieron en la base de colaboración y cooperación de los actores.

FOCEVAL apoyó en 2014 y 2018 al Ministerio de Planificación costarricense en el diseño de la **Agenda Nacional de Evaluación**. Un criterio de selección es el interés de la institución competente en la evaluación. Si esta no desea que se evalúen sus programas, no se realizarán las evaluaciones y solo se cumplirán de manera insuficiente las funciones de la evaluación de transparencia y rendición de cuentas.

Para garantizar la institucionalización sostenible de la evaluación en Costa Rica, FOCEVAL ha acompañado y asesorado el proceso del desarrollo de una **Política Nacional de Evaluación**. La estrecha colaboración llena de confianza de los actores en la plataforma nacional fue la base para este proceso.

Un requisito central para las evaluaciones de alta calidad es el fomento de las capacidades de los profesionales de evaluación. Por tanto, en Costa Rica y en Ecuador FOCEVAL introdujo las correspondientes **medidas de capacitación**, que se ofrecen cada vez más por parte de los proveedores de capacitación locales bajo su propia responsabilidad. El establecimiento permanente de estas ofertas requiere la garantía de su financiación, por ejemplo, en el que las instituciones estatales incluyan fondos regulares en sus presupuestos para este fin.

FOCEVAL apoyó los distintos tipos de evaluación en Costa Rica, tanto metodológicamente y con personal como con recursos financieros: una **evaluación participativa** probó mecanismos para la implicación de los representantes de una organización de la sociedad civil en la evaluación. La **evaluación de la estrategia de la lucha contra la pobreza** "Puente al Desarrollo" analiza las múltiples dimensiones de la pobreza, otra **evaluación** es

realizada por **jóvenes y emergentes evaluadores**. En todas estas evaluaciones es un desafío fundamental la aceptación y la utilización de los resultados de la evaluación. Requiere que las instituciones responsables o los actores se impliquen al principio en el proceso de evaluación.

Conclusiones y perspectiva

El enfoque ECD sistémico podría demostrar sus puntos fuertes en distintos aspectos: se refuerzan las condiciones para las decisiones basadas en evidencia a todos los niveles; los actores relevantes actúan conjuntamente, aumentan su participación en los procesos de evaluación y fomentan la transparencia de la acción gubernamental. La implicación de los distintos actores en los sistemas de evaluación garantiza también la sostenibilidad del sistema en los cambios de gobierno.

Pero también se manifestaron claramente las limitaciones de este enfoque: en sistemas autoritarios y contextos frágiles apenas es posible su implementación. En estos casos las exigencias de transparencia y rendición de cuentas pueden poner en peligro

la seguridad personal y la existencia de organizaciones críticas. Por el contrario, en los países estables de América Latina, que no disponen aún de suficientes estructuras de evaluación, existen buenos puntos de partida para usar evaluaciones en los procesos de toma de decisiones políticas.

Muy favorable para el éxito del enfoque sistémico son, además de la disposición de los actores, las estrategias que orientan las políticas públicas hacia la eficacia, eficiencia y necesidades sociales. Estos requisitos se deben crear primero en muchas regiones y países. A ello puede contribuir el que los actores de evaluación estatales y no estatales desarrollen sus competencias y se establezca una cultura de diálogo entre ellos. Si la política del gobierno lo permite, se puede desarrollar un entorno propicio en el que se utilice el enfoque sistémico. En la actualidad internacional de situaciones marcadas por conflicto y “hechos alternativos” estas representan un gran desafío. No obstante, a medio plazo, las experiencias de DEval con el enfoque ECD sistémico son un valioso instrumento para una política más basada en evidencia y con ello un desarrollo sostenible también en otras regiones.

Bibliografía

Krapp, Stefanie und Geuder-Jilg, Erwin (2016), DEval's ECD Approach in Costa Rica – Involving Civil Society in Evaluation, in: *Evaluation Capacity Development Newsletter* from the OECD-DAC Network in Development Evaluation, www.oecd.org/dac/evaluation/EVALNET-ECD-Newsletter-April-2016-final.pdf#page=5.

Pérez, Gabriela und Maldonado, Claudia (ed.) (2015), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Centro CLEAR para América Latina, Ciudad de México.

UNDP/IDEAS (2015), *Principios de Bangkok sobre las Capacidades Nacionales de Evaluación en la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, web.undp.org/evaluation/documents/NEC/2015/Bangkok_declaration_sp.pdf.



Dr. Stefanie Krapp

Jefe de departamento de DEval hasta marzo de 2018



Erwin Geuder-Jilg

Jefe de equipo del proyecto FOCEVAL

El Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, DEval) está encargado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ) de analizar y valorar de manera independiente las intervenciones de la cooperación alemana para el desarrollo. Los informes de evaluación contribuyen a la transparencia de los resultados de desarrollo y proporcionan evidencia y lecciones aprendidas a los responsables políticos, como base para diseñar y mejorar sus políticas de desarrollo.