

https://dspace.org/

Voluntary National Reviews in Africa guide

CLEAR-AA; UNICEF

2019-11
CLEAR-AA
https://hdl.handle.net/10539/28697

Downloaded from a DSpace repository. https://dspace.org/

clear
Centros de Aprendizaje en Evaluación y Resultados
ÁFRICA ANGLÓFONA

unicef
para cada niño

GUÍA PARA INTEGRAR LA EVALUACIÓN EN LOS INFORMES VOLUNTARIOS NACIONALES EN ÁFRICA



NOVIEMBRE DE 2019

clear
Centros de Aprendizaje en Evaluación y Resultados
ÁFRICA ANGLÓFONA

unicef
para cada niño

GUÍA PARA INTEGRAR LA EVALUACIÓN EN LOS INFORMES VOLUNTARIOS NACIONALES EN ÁFRICA

NOVIEMBRE DE 2019

Presentado por:

Ian Goldman
CLEAR para la África Anglófona

Universidad de Witwatersrand

Presentado a:

Ada Ocampo
Especialista Senior en Evaluación
Oficina de Evaluación
UNICEF

Derechos de autor

Los derechos de autor de esta publicación son propiedad de UNICEF. Sin embargo, reconocemos que muchos de los conceptos vertidos provienen de otras fuentes. En general, acogemos con beneplácito la publicación de extractos de otras fuentes, siempre y cuando se acredite la fuente.

Cómo citar este informe: UNICEF/CLEAR, Guía para integrar la evaluación en los informes voluntarios nacionales en África, UNICEF, Nueva York, noviembre de 2019.

Exoneración de responsabilidad

Las opiniones vertidas en este informe son responsabilidad del Centro CLEAR para África Anglófona, y no necesariamente de UNICEF.

Reconocimientos

Este es un informe elaborado de manera independiente por Ian Goldman, Candice Morkel e Ian Hopwood del Centro CLEAR para África Anglófona, por encargo de la Oficina de Evaluación de UNICEF. Ada Ocampo, de la Oficina de Evaluación de UNICEF, aportó insumos detallados en profundidad, con contribuciones de Asela Kalugampitiya, George Laryea-Adjei, Michele Tarsilla y UNICEF a un nivel más amplio.

ÍNDICE

Siglas y abreviaturas 5

SECCIÓN A: INTRODUCCIÓN 6

1 Antecedentes 7

1.1 ¿A quién va dirigida esta guía? 7

1.2 Antecedentes del proceso de los informes voluntarios nacionales 7

2 Qué es la evaluación y por qué es importante 12

2.1 ¿Qué es la evidencia? 12

2.2 ¿Qué es la evaluación? 14

2.3 ¿Por qué es importante la evaluación? 15

2.4 Descripción general de los tipos de evaluación 17

3 Cómo fomentar la inclusión de evidencia empírica en las políticas y los programas nacionales, los ODS adaptados a los países y los informes del proceso ENV 19

3.1 Visión panorámica 19

3.2 Uso de evidencia empírica para elaborar un diagnóstico 19

3.3 Uso de la evaluación como insumo para la planificación y el diseño de políticas y programas nuevos 21

3.4 Uso de la evaluación para analizar y mejorar la implementación 22

3.5 Evaluación de logros y efectos 23

SECCIÓN B: ORIENTACIÓN SOBRE EVALUACIONES Y HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN 25

4 Diferentes tipos de evaluación 26

4.1 Tipos de evaluación 28

4.2 Métodos de evaluación rápida 33

4.3 Decisión sobre el tipo de proceso evaluativo a utilizar 36

5 Otras herramientas de evaluación 37

5.1 Importancia y uso de una teoría de cambio 37

5.2 Cómo crear un repositorio de evaluaciones 39

5.3 Cómo desarrollar un mapa (de brechas) de evidencia utilizando evaluaciones 40

5.4 Cómo sintetizar la evidencia de evaluaciones existentes 42

SECCIÓN C: DE LA EVALUACIÓN A LA CREACIÓN DE ECOSISTEMAS DE LA EVALUACIÓN 44

6 Ecosistemas de la evaluación 45

6.1 ¿Qué es un sistema de evaluación o un ecosistema de la evaluación? 45

6.2 Opciones prácticas para el desarrollo de un sistema de evaluación capitalizando el proceso de exámenes nacionales voluntarios 47

SECCIÓN D: APLICACIÓN EN LOS EXÁMENES NACIONALES VOLUNTARIOS 48

7 7 Aplicación en los exámenes nacionales voluntarios 2020 –2021 49

7.1 Aplicación en el examen nacional voluntario 2020 49

7.2 Planificación para el ciclo del examen nacional voluntario 2021 51

7.3 Apoyo disponible 53

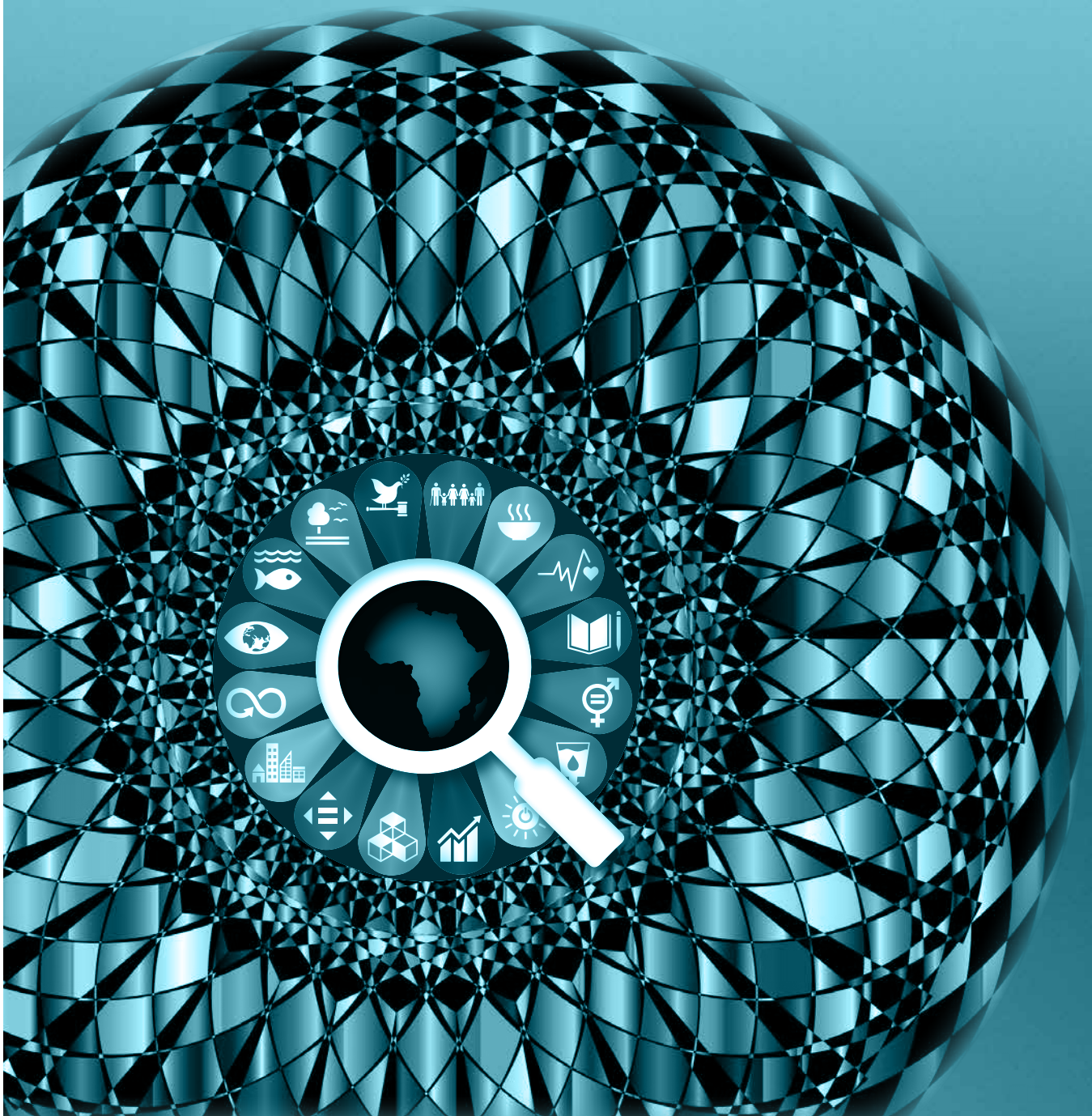
ANEXO 1: REFERENCIAS 54

SIGLAS Y ABREVIATURAS

3ie	Iniciativa Internacional para Evaluación de Impacto (International Initiative for Impact Evaluation)
AFREA	Asociación Africana de Evaluación (African Evaluation Association)
APNODE	Red de Parlamentarios Africanos por la Evaluación para el Desarrollo (African Parliamentary Network on Development Evaluation)
CLEAR AA	Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados – África Anglófona (Centre for Learning on Evaluation and Results – Anglophone Africa)
DPME	Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación (Sudáfrica) (Department of Planning, Monitoring and Evaluation (South Africa))
ENV	Examen nacional voluntario
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund)
VOPE	Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional (Voluntary Organizations of Professional Evaluation)
WACIE	Desarrollo de Capacidades y Evaluación de Impacto en África Occidental (West African Capacity Building and Impact Evaluation)

SECCIÓN A

INTRODUCCIÓN



1 ANTECEDENTES

1.1 ¿A QUIÉN VA DIRIGIDA ESTA GUÍA?

La presente guía ha sido diseñada para ayudar a los funcionarios de los gobiernos africanos que participan en la elaboración de los informes voluntarios nacionales (ENV) sobre el desempeño de sus países en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Está dirigida también a las instituciones que apoyan los procesos ENV, como las oficinas nacionales de UNICEF, las agencias cooperantes, etc.

Es importante que los ODS sean parte de la planificación estatal, y que no sean vistos como objetivos externos, desvinculados de las acciones que los gobiernos y otros actores están llevando a cabo. Es por eso que los ENV no deben ser procesos separados, sino que deben servir para dar cuenta de lo que los gobiernos y otros actores están haciendo para lograr sus objetivos nacionales y cómo se vincula esto con los ODS. Para que un proceso ENV sea valioso, no debe ser simplemente un ejercicio orientado al cumplimiento: debe contribuir a la reflexión, el aprendizaje y la mejora de los programas estatales y no estatales, y ayudar a integrar los ODS en dichos objetivos nacionales.

Para que los ENV tengan sentido, tienen que estar respaldados por evidencia. Las evaluaciones son una poderosa fuente de evidencia de cómo las políticas y los programas estatales están o no están funcionando y por qué, y de orientación sobre cómo introducir mejoras y dónde. Las evaluaciones revelan en qué áreas los recursos están siendo mal utilizados y permiten mejorar el desempeño sin variar el presupuesto.

El objetivo de esta guía es por consiguiente ayudar a utilizar la evidencia obtenida a través de evaluaciones, para enriquecer las políticas y los programas nacionales, y a utilizar dichos resultados en la elaboración de los ENV

La guía se divide en cuatro secciones. La sección A contiene una introducción al proceso ENV (subsección 1.2) y explica qué significan evidencia y evaluación y por qué son importantes (subsección 2) y cómo enraizar la evidencia de manera permanente en las políticas y prácticas (subsección 3). La sección B ofrece orientación sobre los distintos tipos y herramientas de evaluación, entre ellos la evaluación rápida (subsecciones 4 y 5). La subsección 5 ofrece una introducción a las teorías de cambio y cómo aprovechar la evidencia obtenida de evaluaciones ya existentes. La sección C se refiere a los ecosistemas de la evaluación que necesitan ser promovidos para impulsar la evaluación (subsección 6). Finalmente, la sección D (subsección 7) ilustra cómo incorporar los procesos evaluativos en los ENV de 2020 y 2021 y ofrece información de contacto para hacerles seguimiento.

1.2 ANTECEDENTES DEL PROCESO DE LOS INFORMES VOLUNTARIOS NACIONALES

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) fue aprobada por los líderes mundiales en septiembre de 2015, en ocasión de una histórica Cumbre de las Naciones Unidas.[1] El 1 de enero de 2016, los 17 ODS entraron oficialmente en vigencia. Los ODS aspiran a poner fin a todas las formas de pobreza y hacen un llamado a la acción a todos los países – pobres, ricos y de ingreso medio – para que promuevan la prosperidad al mismo tiempo que protegen el planeta. Reconocen que la eliminación de la pobreza debe ir de la mano con estrategias para promover el crecimiento económico y atender diversas necesidades sociales, entre ellas la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, al mismo tiempo que responden al cambio climático y protegen el medio ambiente.

La Agenda de Acción de Addis Abeba que resultó de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo[2] propone políticas y acciones concretas para impulsar la implementación de la nueva agenda.

[1] Naciones Unidas, Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Plataforma de Conocimiento sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld.

[2] Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES), Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: www.un.org/esa/ffd/ffd3/index.html.

La Agenda 2030 establecía que la implementación y el éxito dependerían de las políticas, planes y programas para el desarrollo sostenible de los propios países. Los ODS servirían como una hoja de ruta para alinear los planes nacionales de los países con sus compromisos internacionales.

Los procesos de seguimiento y examen debían utilizar como insumo un informe de avance anual sobre el cumplimiento de los ODS elaborado por el Secretario General. Las sesiones anuales del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible cumplirían un papel central en la evaluación de los avances hacia el logro de los ODS a nivel global. Los medios de implementación de los ODS serían sometidos a seguimiento y examen.[3]

Los gobiernos africanos han desarrollado su propia agenda de desarrollo a largo plazo – la Agenda 2063 – que constituye "un marco estratégico para la transformación socioeconómica del continente durante los próximos 50 años. Amplía y busca acelerar la ejecución de iniciativas continentales pasadas y presentes orientadas al crecimiento y al desarrollo sostenible." Las siete aspiraciones de la Agenda 2063 son:

1. Una África próspera, basada en el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible;
2. Un continente integrado, políticamente unido, basado en los ideales del panafricanismo y la visión del renacimiento de África;
3. Una África del buen gobierno, de la democracia, del respeto a los derechos humanos, de la justicia y del imperio de la ley;
4. Un continente pacífico y seguro;
5. Una África con fuerte identidad cultural, patrimonio, valores y ética comunes;
6. Una África cuyo desarrollo sea impulsado por los pueblos, confiándose en el potencial de los africanos, especialmente sus mujeres y jóvenes, y el cuidado de los niños; y
7. África como actor global fuerte, pacífico, unido e influyente.

Además de adaptar los ODS a sus propias circunstancias nacionales, se espera que los países adapten la incorporación del Plan de Ejecución para los Primeros Diez Años de la Agenda 2063 en sus propios planes nacionales.

Los gobiernos se han comprometido a implementar los ODS y adaptarlos e incorporarlos en sus procesos de planificación nacionales. Tal como establece el párrafo 84 de la Agenda 2030, los informes periódicos del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible[4] serán voluntarios, dirigidos por los propios países y realizados por los países tanto desarrollados como en desarrollo. Además, proporcionarán una plataforma para forjar alianzas, entre otras cosas mediante la participación de colectivos importantes y otros actores pertinentes. Los ENV hacen posible el intercambio de experiencias, incluidos los éxitos, los desafíos y las lecciones aprendidas, con miras a acelerar la implementación de la Agenda 2030.

El proceso de elaboración del ENV no debe ser visto como un proceso diferente a la implementación de los ODS. El ENV no es un fin en sí mismo: es un proceso mediante el cual los países hacen un balance y evalúan los avances y las deficiencias en la implementación de los ODS y sus respectivas metas.

Al hacer un balance, la evidencia es crítica para identificar lo que está y no está funcionando, para quién y en qué circunstancias. La evidencia también ayudará a identificar lo que se tiene que hacer para acelerar el logro de los diferentes ODS. En este sentido, es clave la evidencia generada en el marco de evaluaciones.



[3] Definición de la Agenda 2030 tomada de: Naciones Unidas, La Agenda para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible: www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/.

[4] Naciones Unidas, Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, Plataforma de Conocimiento sobre Desarrollo Sostenible: https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf.

El proceso de elaboración del ENV no debe ser visto como un proceso diferente a la implementación de los ODS. El ENV no es un fin en sí mismo: es un proceso mediante el cual los países hacen un balance y evalúan los avances y las deficiencias en la implementación de los ODS y sus respectivas metas.

Al hacer un balance, la evidencia es crítica para identificar lo que está y no está funcionando, para quién y en qué circunstancias. La evidencia también ayudará a identificar lo que se tiene que hacer para acelerar el logro de los diferentes ODS. En este sentido, es clave la evidencia generada en el marco de evaluaciones.

Los ENV están diseñados para monitorear los avances hacia la implementación de los ODS y sus respectivas metas de una manera que respete no solo su naturaleza universal e integral sino también todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Los principios rectores de los procesos de seguimiento y examen a todo nivel, especificados en el párrafo 74 del Manual para la Preparación de Informes Voluntarios Nacionales, establecen, entre otras cosas, que dichos informes serán rigurosos y con base empírica, así como abiertos.[5] La Agenda 2030 especifica que el objetivo del proceso de seguimiento y examen es asegurar la rendición de cuentas, y que los mecanismos de seguimiento y examen deben ser inclusivos, participativos y transparentes; centrarse en las personas; tener un enfoque de igualdad de género; respetar los derechos humanos y enfocarse especialmente en los más pobres, vulnerables y rezagados.

Si los ODS, los ENV y la Agenda 2063 han de contribuir al desarrollo de África, las metas adaptadas a las realidades nacionales deben ser congruentes, incentivar un buen desempeño en las áreas en las que están enfocados los países y promover el aprendizaje a partir de las lecciones aprendidas en el proceso de implementación.

Un factor clave para ello es que las metas y los planes, así como los informes al repecto, estén respaldados por evidencia. Si los gobiernos toman decisiones con la mejor y más pertinente evidencia empírica, tendrán mayores probabilidades de tener éxito. Eso no significa que aceptarán siempre dicha evidencia, pero al menos la habrán tomado en cuenta. Esa es la base de un desarrollo de políticas públicas y una toma de decisiones con base empírica. La figura 1 muestra una teoría de cambio que demuestra cómo el uso de evidencia proveniente de evaluaciones y otras fuentes puede mejorar los efectos de desarrollo. En diciembre de 2018 se llevó a cabo en Addis Abeba un curso de orientación que ofreció ejemplos de cómo lo anterior puede funcionar en la práctica si se trabaja con investigaciones, datos y evaluaciones.

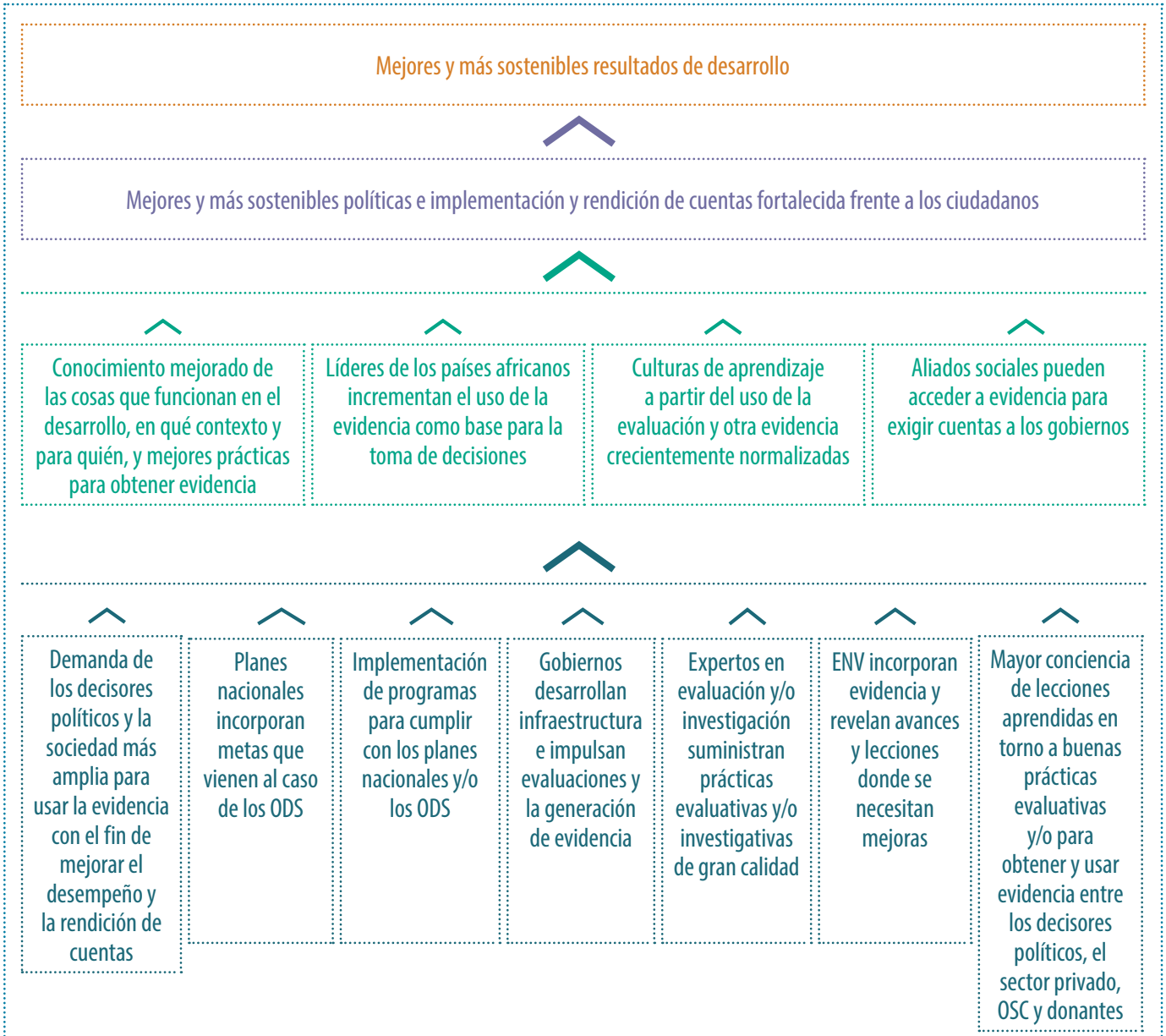
Una versión narrativa de la teoría de cambio se basa en un esfuerzo común para mejorar los efectos de desarrollo. Para lograr esto, se necesitan mejores y más sostenibles políticas públicas y su implementación, así como una rendición de cuentas fortalecida frente a los ciudadanos. Para ello se necesita evidencia, es decir, un mejor conocimiento de las cosas que funcionan y para quién, y que los líderes africanos utilicen crecientemente dicha evidencia, normalizando una cultura del aprendizaje a partir de la evidencia. Para garantizar la rendición de cuentas y facilitar la participación de una gama más amplia de actores, los aliados sociales deben poder acceder a la evidencia y exigir cuentas al gobierno. Para que esto sea posible tiene que haber una demanda de evidencia, las metas de los ODS deben ser incorporadas en los planes nacionales, debe crearse una infraestructura para la generación de evidencia, debe haber una oferta de evidencia de gran calidad y dicha evidencia debe ser incorporada en los ENV. En el proceso, es importante sensibilizar a la población acerca de las lecciones aprendidas en términos de buenas prácticas evaluativas en el país.

La orientación para los países en el sentido de cómo implementar sus ENV se encuentra en el manual referido más arriba, que se publica todos los años. Este se basa en las directrices comunes del Secretario General para la presentación de informes voluntarios en relación con los exámenes nacionales de carácter voluntario, que se incluye como anexo en el manual anual.[6]

[5] Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Manual para la Preparación de Exámenes Nacionales Voluntarios, ONU DAES, 2018: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20872VNR_hanbook_2019_Edition_v2.pdf.

[6] Ibíd.

Figura 1: Teoría de cambio para que el uso de evidencia mejore los efectos de desarrollo



Fuente: Elaboración propia de los autores.

Directrices del Secretario General para los informes voluntarios nacionales:

Los informes voluntarios nacionales :

a. Mantendrán una orientación a más largo plazo, detectarán los logros conseguidos y los problemas y lagunas existentes, así como los factores decisivos para el éxito, y ayudarán a los países a adoptar decisiones normativas bien fundamentadas. También contribuirán a movilizar los medios de implementación y las alianzas que sean necesarios, ayudarán a encontrar soluciones y prácticas idóneas y promoverán la coordinación y la eficacia del sistema internacional para el desarrollo.

b. Serán rigurosos y con base empírica, se fundamentarán en evaluaciones dirigidas por los países y en datos de calidad que sean accesibles, oportunos, fiables y desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales.

c. Exigirán un mayor apoyo a la creación de capacidad de los países en desarrollo, incluido el fortalecimiento de los sistemas de datos y los programas de evaluación nacionales, particularmente en los países africanos, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países de ingresos medianos.[7]

La edición 2019 del Manual para la Preparación de Informes Voluntarios Nacionales recomienda lo siguiente:

> "Apoyarse en informes ya existentes. Utilizar plataformas y procesos nacionales existentes que puedan contribuir al proceso de escritura y análisis de ENV. Como ejemplos se incluyen:
>
> - marcos nacionales tales como planes nacionales de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo sostenible;
> - informes presentados a organismos internacionales, incluidos los órganos de derechos humanos, como el Examen Periódico Universal (EPU) y tratados internacionales, y otros informes, como las Contribuciones Determinadas Nacionalmente (CDN) relacionadas con el Acuerdo de París;
> - los informes de los ODS preparados a nivel nacional junto con el Equipo de las Naciones Unidas en el país (UNCT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), si están disponibles o son aplicables."[8]

Entre los informes existentes deberían incluirse también las investigaciones y evaluaciones existentes.

La presente guía indica cómo utilizar la evidencia en las diferentes etapas del ciclo de los programas o políticas. No incide en las principales herramientas de planificación excepto una, la teoría de cambio, que es una herramienta clave utilizada en la evaluación que debería llevarse a cabo como primer paso del proceso de planificación.

La presente guía representa un abordaje general al uso de la evidencia empírica, concentrándose en cómo utilizar la evidencia proveniente de evaluaciones y otras herramientas relacionadas para respaldar los EVN.

[7] Ibíd., pp. 57–58.
[8] Ibíd., p. 15.

2 QUÉ ES LA EVALUACIÓN Y POR QUÉ ES IMPORTANTE

2.1 ¿QUÉ ES LA EVIDENCIA?

La evaluación es una fuente de evidencia para fundamentar las políticas y las prácticas. Aquí, la evidencia se considera primero. De acuerdo a Cairney (2016), "la evidencia es una afirmación respaldada por información".[9] El Programa de Apoyo al Desarrollo Pro-Pobres de Sudáfrica (2011) define la evidencia como información que se ajusta a los siguientes criterios:

- **Validez interna** – la medida en que el diseño y la conducción del estudio eliminan la posibilidad de sesgos (si se ajustan a la verdad internamente en el caso de un estudio en particular);
- **Exactitud del informe** – ¿Las estadísticas son adecuadas y los datos respaldan los hallazgos?
- **Potencial validez externa** – ¿Se puede ampliar el estudio (¿reviste interés?) al mundo exterior (por ejemplo, ¿se puede ampliar la escala de un piloto?)[10]

Según esta definición, las cualidades centrales de la evidencia son: independencia, objetividad y capacidad de verificación. Las opiniones, por el contrario, son aseveraciones y reivindicaciones que no satisfacen los criterios de la evidencia y son posicionales, subjetivas, parcializadas (selectivas) y difíciles de verificar.[11]

La evidencia puede provenir de muchas fuentes, entre ellas las siguientes:[12]

- **Evidencia estadística proveniente de encuestas, estadísticas oficiales e información administrativa**, cada una de las cuales puede revelar la magnitud, naturaleza y dinámica del problema bajo estudio;
- **Evidencia descriptiva y experiencial**, que echa luces sobre la naturaleza, las dimensiones y la dinámica de un problema;
- **Evaluaciones y estudios de investigación individuales**;
- **Síntesis de investigaciones**, entre ellas evaluaciones sistemáticas de evidencia, metaanálisis y evaluaciones rápidas de evidencia;
- **Evidencia económica y econométrica**, que se refiere al costo-beneficio y a la efectividad de las intervenciones;
- **Evidencia de implementación**, que revela cómo políticas similares han sido implementadas con éxito, y cómo se superaron las barreras a una implementación exitosa;
- **Evidencia ética** en términos de cuestionar o entender las implicaciones éticas de una política, para lo cual se toman en cuenta los criterios de equidad, imparcialidad y justicia.

La figura 2 muestra una imagen de un ciclo de políticas o programas desarrollado para una capacitación en políticas públicas con base empírica e implementación de las mismas en África. Dicho ciclo incluye las etapas de: definición de la agenda, diagnóstico, selección de la intervención, planificación y/o diseño, implementación, evaluación y aprendizaje permanente.[13] La evidencia puede ser utilizada en relación con diferentes etapas del ciclo de las políticas para fines de: diagnóstico (por ejemplo, la magnitud de un problema revelado en una encuesta comunitaria), implementación (avances) o efectos (por ejemplo, la eficacia de una solución). Se pueden utilizar procesos evaluativos en diferentes etapas de dicho ciclo.

[9] Cairney, P., The Politics of Evidence-Based Policy Making, Palgrave Macmillan, Londres, 2016, p. 4.
[10] Programa de Apoyo al Desarrollo Pro-Pobres de Sudáfrica, Evidence-Based Policy-Making (EBPM): Enhancing the use of evidence and knowledge in policy making, PSPPD, julio de 2011.
[11] Material de capacitación utilizado en las capacitaciones en evidencia para altos directivos de la Universidad de Cape Town, 2013–2018.
[12] Adaptado de: Evidence-Based Policy-Making (EBPM), p. 2.
[13] Este ciclo se deriva de los materiales de capacitación sobre evidencia utilizados en varios contextos, entre ellos en un curso para altos directivos del Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la Universidad de Cape Town.

Figura 2: El ciclo de las políticas o programas



Fuente: Materiales de capacitación para altos directivos de la Universidad de Cape Town.

Para mayor información sobre el diseño de políticas públicas con base empírica, ver Evidence-Based Policy-Making (EBPM), un informe de orientación política del Programa de Apoyo al Desarrollo Pro-Pobres de Sudáfrica.[14]

[14] Disponible en: http://psppdknowledgerepository.org/component/jdownloads/download/7-evidence-based-policy-making-ebpm-enhancingthe-use-of-evidence-and-knowledge-in-policy-making. Se accedió al enlace el 21 de agosto de 2019.

2.2 ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN?

El **seguimiento** detecta si se está haciendo lo planificado a nivel de productos y efectos, mientras que la evaluación busca determinar si se están obteniendo los efectos previstos e imprevistos, la calidad (virtudes, valía e importancia) de los logros de una política o programa, etc., y cómo mejorarlos. El recuadro 1 muestra la definición de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

El objeto de una evaluación puede ser el siguiente:

- **Rendición de cuentas:** Por ejemplo, ¿en qué se está invirtiendo el gasto público y qué rédito público se está obteniendo de la inversión? La rendición de cuentas puede tener lugar frente al parlamento, a la sociedad más amplia o a los altos ejecutivos de una institución. Por ejemplo, ¿el gasto está marcando una diferencia? Sin embargo, puede devenir rápidamente en un ejercicio de cumplimiento, a no ser que se utilice también con fines de aprendizaje.
- **Aprendizaje:** La evaluación se utiliza como insumo para fundamentar mejoras sostenidas, y los clientes más importantes son los propios directivos, en el sentido de ayudarlos a dilucidar cómo fortalecer su trabajo, potencialmente como clientes o usuarios de los servicios.
- **Mejorar la toma de decisiones**: Las preguntas podrían ser, por ejemplo: ¿Debe seguirse adelante con la intervención? ¿Qué modificaciones deben hacerse a la intervención? ¿Debe aumentarse o reducirse el presupuesto?
- **Mejorar el conocimiento:** Al almacenar sistemáticamente las evaluaciones en repositorios, la información será accesible para quienes estén buscando diseñar políticas o programas nuevos, o en el espacio académico para conocer el trabajo de los diferentes sectores.
- **Mejorar la gobernabilidad:** El seguimiento y evaluación y la rendición de cuentas son elementos centrales de la gobernabilidad. Una gobernabilidad efectiva requiere conocimiento sobre lo que está o no está funcionando, y retroalimentación para implementar mejoras.

En la práctica, la evaluación puede cumplir todos los propósitos arriba señalados, y todos ellos pueden ser tomados en cuenta al diseñar los sistemas de evaluación. El cuadro 1 muestra cómo diferenciar la evaluación de otros procesos que también incluyen evidencia.

Recuadro 1: Definición de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)

Una evaluación es una valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional. Incide en el nivel de logro de los efectos tanto esperados como imprevistos, al examinar la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad, utilizando criterios apropiados como pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

Una evaluación debe suministrar información basada en evidencia que sea creíble y útil, facilitando la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones y los sectores interesados.

Fuente: Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, Normas y estándares de evaluación, UNEG, Nueva York, 2016.



Cuadro 1: Comparación entre la evaluación y otras herramientas que también incluyen evidencia

	ACTIVIDAD	OBJETIVO
Inspección/ investigación	Una inspección o investigación detecta las irregularidades y verifica la información.	Control y cumplimiento
Auditoría	Una auditoria es un peritaje de una persona, organización, proyecto o producto principalmente con el propósito de determinar su validez y autenticidad, o de verificar que se ciña a un conjunto de procedimientos predeterminados.	Cumplimiento de procedimientos
Auditoría de desempeño	Proceso de auditoría independiente que se lleva a cabo para evaluar las medidas instituidas por la gerencia para garantizar que los recursos asignados sean adquiridos a precios económicos y utilizados de manera eficiente y efectiva así como, de ser necesario, para dar cuenta de ello (Auditor General de Sudáfrica).	Rendición de cuentas, control y cumplimiento
Seguimiento	Seguimiento es el control permanente de los avances en relación con los planes y la iniciación de medidas correctivas.	Gestión, rendición de cuentas y medidas correctivas
Evaluación	Evaluación es la valoración sistemática de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional, con el fin de analizar el nivel de logro de los resultados tanto esperados como imprevistos y la causalidad, utilizando criterios apropiados como pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad para producir recomendaciones y lecciones para la toma de decisiones.	Comprensión y aprendizaje; rendición de cuentas; mejora del desempeño; fundamentación de las políticas, planificación y presupuestación
Investigación	La investigación implica validar hipótesis y/o proposiciones a partir de una observación de la realidad.	Aprendizaje y/o creación de conocimiento solamente (el foco no es la rendición de cuentas); puede utilizarse para fundamentar las políticas públicas

Fuente: Adaptado del Marco Nacional de Políticas de Evaluación de Sudáfrica, 2011.

2.3 ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA EVALUACIÓN?

Si no se realizan evaluaciones, no podrá haber una reflexión rigurosa para determinar si se están haciendo las cosas necesarias de la manera necesaria, qué cosas están o no están funcionando bien y por qué. Si esto no se hace, existe el riesgo de repetir los errores, malgastar fondos limitados y perder impacto sobre la ciudadanía. En la práctica, el trabajo realizado en evaluación en África ha demostrado que muchos programas y políticas están mal planificados, a menudo a partir de un diagnóstico mal hecho de las causas subyacentes y cómo abordarlas. La teoría de cambio, que explica cómo se implementará la intervención en los hechos, muchas veces no ha sido meditada lo suficiente, y corresponde a la evaluación descubrirlo y ayudar a replantear la intervención.

Si no se realizan evaluaciones, se seguirán cometiendo los mismos errores, y los proyectos y programas nuevos serán diseñados sin extraer las lecciones del pasado.

En la práctica, la cultura de muchos gobiernos africanos no es muy inclinada al aprendizaje. Si bien la reputación de Benín, Sudáfrica y Uganda los ubica entre los mayores exponentes de la evaluación en África, un estudio reciente sobre la cultura del desempeño en estos tres países reveló que alrededor del 50 por ciento de los directivos que trabajan en ellos no ve los problemas como una oportunidad de aprendizaje. El estudio reveló que cerca del 30 por ciento de los altos ejecutivos ve la resistencia al uso de la evidencia como un problema. La situación probablemente sea más grave en los países donde la evaluación no es una práctica establecida.

Cuadro 2: Principales barreras al uso efectivo de la evaluación para la toma de decisiones, el aprendizaje y la rendición de cuentas en su departamento

BARRERA	% DE ENCUESTADOS QUE RESPONDIERON "SIEMPRE" O "A MENUDO" (POR PAÍS)		
	BENÍN	SUDÁFRICA	UGANDA
El ocultamiento de los hallazgos es una barrera que interfiere con el uso efectivo del seguimiento y evaluación.	24,2	31,7	34,7
Resistencia de la alta gerencia a los procesos transparentes de toma de decisiones	35,6	27,9	33,3
Poco respeto a la toma de decisiones con base empírica en el departamento	30,9	27,9	34,7
La jerarquía dificulta una discusión abierta y fundamentada sobre el desempeño.	40,3	38,5	42,7
La gerencia teme admitir los errores o problemas.	49,0	54,8	46,7
La unidad de seguimiento y evaluación tiene una influencia limitada en el departamento.	45,6	51,9	48,0
El seguimiento y evaluación es visto por la gerencia como una forma de ejercer vigilancia y control sobre el personal.	43,0	44,2	37,3
Se considera que el seguimiento y evaluación es responsabilidad de la unidad de seguimiento y evaluación, y no de todos los gerentes.	63,8	54,8	54,7
La alta gerencia no defiende el seguimiento y evaluación y no hay honestidad respecto del desempeño.	40,3	41,4	34,7
Los problemas no se tratan como una oportunidad de aprendizaje y mejora.	45,0	40,4	46,7
No existe una demanda sostenida de evaluación por parte de los ministros y la gerencia.	28,2	23,1	32,0
Existe preocupación respecto de la poca utilidad de las conclusiones acerca de la eficacia de las políticas.	42,3	52,9	50,7

Fuente: Goldman et al., Mere compliance or learning – M&E culture in the public service of Benin, Uganda and South Africa, Capítulo 4, en: Goldman, I., y Pabari, M. (editores), Policy Making in Africa: Reflections on Using Evidence, Routledge, de próxima aparición, 2020.

Todas las barreras que se describen en el cuadro 2 ilustran los desafíos de utilizar el proceso ENV como un ejercicio de reflexión, para contribuir a fundamentar las mejoras al desempeño de los países. Más adelante, la guía sugiere opciones para enfrentar este problema. La evaluación es una herramienta fundamental para determinar si los efectos planeados con relación a las metas nacionales y los ODS están siendo alcanzados y por qué, y de qué manera necesitan ser fortalecidas las intervenciones para potenciar al máximo las probabilidades de lograr las metas. Sin evaluaciones, uno puede saber si se ha producido una mejora a partir del seguimiento de los efectos (por ejemplo, si la esperanza de vida está aumentando), pero no por qué se está dando dicha mejora o cómo hacer para que ocurra más rápidamente, de mejor manera o en beneficio de grupos específicos.

2.4 DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS TIPOS DE EVALUACIÓN

Existen varias maneras de describir una evaluación, por ejemplo de acuerdo a los siguientes criterios:

- **En qué momento** tiene lugar la evaluación, es decir, antes, durante o después de una intervención, con lo cual puede ser clasificada como evaluación ex ante, de proceso o ex post;
- Si el **objeto** principal es aprender (formativa) o evaluar el desempeño (sumativa);
- Dependiendo de la **pregunta** central: qué tan bien está funcionando la intervención (evaluación de implementación), está teniendo un impacto la intervención (evaluación de impacto), cuál es el costo-beneficio (evaluación económica);
- La **metodología** principal empleada (cualitativa, cuantitativa, experimental, cuasi experimental, mixta);
- Según el enfoque, por ejemplo, realista (focalización especial en el contexto y en la forma en que ciertos mecanismos suscitan efectos), basada en una teoría (para validar la teoría de cambio), desarrollista (para acompañar la intervención) y de empoderamiento (focalización especial en el empoderamiento de los actores), etc.;
- Según el **tiempo disponible**, de lo cual dependerán tanto la magnitud como el grado de formalidad y rigor requeridos.

A partir de esta descripción general, podemos dividir los tipos de evaluación en varios grupos:

- **Evaluación ex ante/prospectiva o examen diagnóstico:** para apoyar con el diseño de las intervenciones. Tiene por objeto levantar información y llevar a cabo una serie de análisis para ayudar a definir los objetivos, a fin de cerciorarse de que el logro de dichos objetivos es viable, que las opciones seleccionadas son costo-eficaces y que será posible realizar una evaluación confiable más adelante.
- **Evaluación de proceso, de implementación o de medio término:** para evaluar si los mecanismos operativos o procesos de una intervención están conllevando o no al logro de los objetivos y por qué. Incide en las actividades, los productos y los efectos; el uso de los recursos; y las conexiones causales. Se utiliza para mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos operativos. Puede ser una evaluación rápida, en cuyo caso se utilizan principalmente datos secundarios, o bien una evaluación en profundidad, que supone un extenso trabajo de campo. Se puede realizar ya sea una o varias veces en el transcurso de una intervención.

- **Evaluación ex post (o retrospectiva)**: para analizar o evaluar la calidad, ya sea hacia el final de un programa o después que un programa o una institución ha estado en funcionamiento, con la finalidad de determinar sus fortalezas y debilidades. Podría concentrarse en la implementación, los efectos, el impacto o todos ellos.
  - **Evaluación de efectos:** para evaluar el logro de los efectos previstos o imprevistos a los cuales contribuye una intervención específica.
  - **Evaluación de impacto:** para medir los cambios en el bienestar de la población objetivo que pueden ser atribuidos a una intervención en particular, o a los cuales contribuye una intervención.[15]
  - Las evaluaciones tanto de resultados como de impacto se utilizan para informar a los funcionarios de alto nivel hasta qué punto la intervención debería seguir siendo ejecutada o no, y si se necesitan potencialmente algunas modificaciones. Idealmente, deberían ser diseñadas desde un principio, desarrollando una línea de base en una etapa temprana y monitoreando los efectos al cabo de tres a cinco años, así como el impacto cada cinco años o más.
- **Evaluación económica:** Para analizar la costo-efectividad o el costo-beneficio de una intervención. Es un tipo de evaluación clave que muchas veces es pasado por alto.

En la práctica, estos tipos de evaluaciones también pueden ser combinados. Por ejemplo, se puede combinar una evaluación de costo-beneficio con una evaluación ex ante para diagnosticar una situación, las opciones que pueden ser consideradas para las intervenciones y los costos-beneficios de estas. Este tema se analiza en mayor detalle en la subsección 4.[16]

Además de evaluaciones rigurosas, también pueden usarse procesos más cortos y menos rigurosos cuando se necesiten respuestas rápidas, o cuando no se requiera invertir grandes cantidades de tiempo y dinero en el proceso evaluativo. He aquí algunos ejemplos:

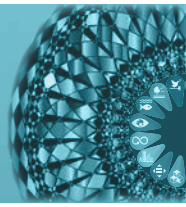
- **Talleres de evaluación** de dos a tres días de duración, donde se invita a interesados cuidadosamente seleccionados a participar en un proceso rigurosamente diseñado para evaluar una intervención de manera colectiva;
- **Modelos de revisión anual,** en que un equipo reducido evalúa los avances de una intervención, contrastándolos con su teoría de cambio, y sugiere mejoras;
- **Evaluaciones rápidas**, donde equipos departamentales de seguimiento y evaluación y especialistas en contenido o proveedores de servicios tercerizados efectúan un proceso evaluativo rápido, validando los datos obtenidos del seguimiento y realizando entrevistas para determinar por qué las cosas están o no están funcionando bien y sugerir mejoras. Este enfoque puede incluir también un taller.

Como mínimo, algunos procesos de reflexión que buscan entender el porqué podrían ser incorporados en los procesos de seguimiento (reflexión evaluativa), de modo tal que contribuyan a un modelo de gestión adaptativo. En la subsección 5 se ofrecen mayores detalles sobre estos procesos.

[15] Nótese que el término "evaluación de impacto" muchas veces se utiliza para referirse a iniciativas para estimar los impactos probables de una intervención antes de llevarla a cabo (por ejemplo, una evaluación del impacto normativo o un estudio de factibilidad para obras de infraestructura).

[16] Para recursos adicionales sobre los tipos de evaluación, ver el portal web de BetterEvaluation en: https://betterevaluation.org/en/start_here/decide_which_method o las directrices del Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Sudáfrica (DPME) en su página web: https://evaluations.dpme. gov.za/pages/guidelines-other-resources. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

3. CÓMO FOMENTAR LA INCLUSIÓN DE EVIDENCIA EMPÍRICA EN LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS NACIONALES, LOS ODS ADAPTADOS A LOS PAÍSES Y LOS INFORMES DEL PROCESO ENV



3.1 VISIÓN PANORÁMICA

La evidencia es necesaria en diferentes etapas de la planificación e implementación de las políticas y los programas. En el curso de orientación se establece la relación con el ciclo de las políticas/programas identificando algunos de los tipos de evidencia que pueden ser utilizados en cada etapa (*ver la figura 1*).

1. **Diagnóstico**: para entender el problema, explorar las razones detrás de un mal desempeño, obtener mayores efectos en los medios de vida, etc., y comparar opciones para responder al problema. Esto rige para los programas nacionales así como para los ODS.
2. **Planificación**: para planificar y diseñar respuestas apropiadas al diagnóstico realizado; establecer indicadores y metas, entre ellas adaptar los ODS a las agendas nacionales; seleccionar metas apropiadas para ser incluidas y qué metas establecer.
3. **Implementación**: para hacer un seguimiento de la implementación, utilizando los datos obtenidos del seguimiento, evaluaciones de implementación e investigaciones sobre la implementación con el fin de entender cómo se está desenvolviendo la implementación y cómo fortalecerla.
4. **Análisis de efectos e impactos**: El seguimiento de los efectos revela si los indicadores de efectos están siendo alcanzados (por ejemplo, índices de mortalidad materna, aprobación de exámenes escolares), al igual que los efectos imprevistos, mientras que las evaluaciones buscan determinar las causas que provocaron dichos efectos e impactos.
5. **Aprendizaje**: Para respaldar el aprendizaje a todo lo largo del proceso.

Los países necesitan tomar en cuenta la evaluación en las distintas etapas de sus programas nacionales tal como se mencionó arriba, y la evaluación debería pasar a formar parte del proceso habitual de planificación y gestión de sus programas. El ENV da cuenta de los avances realizados por los países hacia la implementación de la Agenda 2030 y evalúa dichos avances en función de los 17 ODS. El objetivo es asegurar que los ODS estén integrados en los planes, programas e informes nacionales.

3.2 USO DE EVIDENCIA EMPÍRICA PARA ELABORAR UN DIAGNÓSTICO

Un diagnóstico efectivo es fundamental para diseñar políticas y programas apropiados. Investigaciones realizadas por CLEAR para África Anglófona (CLEAR-AA), el Programa Twende Mbele[17] y el Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Sudáfrica (DPME) sugieren que una razón fundamental para el mal desempeño estatal es la falta de diagnósticos adecuados, y que los que sí se hacen a menudo se enfocan en los síntomas a corto plazo, en vez de incidir en las causas subyacentes de los problemas. Esto sale a relucir en las capacitaciones a los más altos gerentes sobre el diseño de políticas con base empírica y la implementación que estos aliados han efectuado en Benín, Sudáfrica y Uganda, así como en el curso de orientación dictado por encargo de UNICEF.[18]

Esta falta de idoneidad en el diagnóstico salió a relucir en el ENV de Namibia de 2018 (p. 16), que dio cuenta de lo siguiente con relación al ODS 2: "La pobreza de la investigación y del cotejo de la evidencia, combinada con los desafíos de la programación, impide cuantificar las interacciones entre la falta de seguridad alimentaria y nutricional, la pobreza y el VIH. No hay una línea de base sobre seguridad alimentaria y nutricional a partir de la cual medir los avances en la lucha contra el hambre.

[17] Twende Mbele es una alianza africana de seguimiento y evaluación entre el gobierno e instituciones regionales de apoyo, la misma que promueve el uso del seguimiento y evaluación para mejorar los resultados de desarrollo. Los países miembros son: Benín, Ghana, Sudáfrica y Uganda, más CLEAR-AA y el Banco Africano de Desarrollo.

[18] Para mayores detalles sobre estos cursos, escribir a Hannah Diaz, de la Universidad de Cape Town (hannah.diaz@uct.ac.za), Cara Waller, de Twende Mbele (cara.waller@wits.ac.za), o Ian Goldman (ian.goldman@wits.ac.za).

La limitada información sobre los patrones de consumo de alimentos, tanto en general como por grupos poblacionales, y la fragmentación de las herramientas, enfoques y sistemas de recolección de información entre los diferentes sectores y ministerios, hacen difícil obtener una visión panorámica integral de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional, que pudiera servir de insumo para el diseño de los programas y políticas y propiciar una respuesta oportuna del gobierno."

Los datos son útiles para hacer un diagnóstico. Al explicar las causas subyacentes, es preciso hacerse una pregunta: qué evaluación e investigación están mejor posicionadas para ser acometidas y por qué. Para ello se pueden utilizar distintos enfoques:

1. **Identificar evaluaciones e investigaciones existentes y basarse en sus resultados:** Sudáfrica realizó una auditoria de todas las evaluaciones hechas en 2011 con miras a armar un repositorio, el mismo que en la actualidad cuenta con más de 140 evaluaciones.[19] La Universidad de Stellenbosch efectuó en 2016 un sondeo de las evaluaciones realizadas en África para CLEAR-AA, que ahora tiene una base de datos de más de 2.650 evaluaciones africanas.[20] La Iniciativa Internacional para Evaluación de Impacto (3ie)[21] cuenta con un repositorio de evaluaciones de impacto. Esto se analiza en mayor detalle en la subsección 5.
2. **Sintetizar los resultados de evaluaciones existentes:** Una vez identificadas las evaluaciones, existen metodologías para sintetizarlas. Estas pueden comprender desde una síntesis de las evaluaciones de un solo sector (por ejemplo, en Sudáfrica se ha realizado una síntesis de siete evaluaciones en el sector de asentamientos humanos), hasta una búsqueda sistemática en bases de datos, con protocolos estrictos de pertinencia y calidad para seleccionar los estudios aptos para ser sintetizados. Dichos esfuerzos desembocan en una serie de productos con distintos grados de síntesis y rigor, desde mapas de brechas de evidencia,[22] pasando por estudios de prefactibilidad[23] y evaluaciones rápidas de evidencia,[24] hasta revisiones sistemáticas, etc.[25] Este tema se analiza en mayor detalle en la subsección 5.
3. **Emprender evaluaciones o investigaciones nuevas:** Si no existen evaluaciones o investigaciones ya hechas, es posible que se requieran nuevos estudios. Las investigaciones normalmente se efectúan durante la fase de diagnóstico, al igual que un tipo específico de evaluación – la evaluación de diagnóstico – que busca entender la situación en ese momento y analizar las causas subyacentes y las opciones disponibles. Por ejemplo, el Examen diagnóstico de la respuesta del Estado a la violencia contra la mujer (VCM) y contra los niños (VCN) de Sudáfrica revisó los mecanismos tanto institucionales como programáticos mediante los cuales el Estado combate la violencia contra la mujer y los niños. Considera la respuesta del gobierno con una mirada integral, incidiendo en los desafíos centrales que enfrentan las 11 principales entidades que tienen responsabilidades en el combate de la violencia contra las mujeres y los niños. Considera la respuesta estatal desde los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y local.[26] Este tema se analiza en mayor detalle en la subsección 4.

Para llevar a cabo evaluaciones e investigaciones se requieren datos. Cuanto mayor sea el desglose de los datos por edad, género, ubicación geográfica, tipo de escuela, etc., tanto más profundo podrá ser el análisis, y tanto más podrán basarse las decisiones en criterios de equidad. En la subsección 3.5 se analiza una evaluación de impacto rápida realizada en Sudáfrica que fue posible gracias a que ya se contaba con datos sobre los efectos, así como datos sólidos sobre los índices de asistencia preescolar.

[19] Ver https://evaluations.dpme.gov.za/evaluations.aspx. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019. Benín tiene un repositorio parecido. en: www.presidence.bj/evaluation-politiques-publiques. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[20] Ver https://crest2.sun.ac.za/african_evaluation_db/default/african_eval_db_010. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[21] Ver www.3ieimpact.org. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[22] Ver www.3ieimpact.org/en/evidence/gap-maps/. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[23] Ver https://guides.library.utoronto.ca/c.php?g=588615&p=4310109. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[24] Ver, por ejemplo, <www.cebma.org/faq/what-is-an-rea/. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[25] Ver www.3ieimpact.org/evidence-hub/systematic-review-repository. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[26] Ver https://evaluations.dpme.gov.za/evaluations/2014-02. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

3.3 USO DE LA EVALUACIÓN COMO INSUMO PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS NUEVOS

Para responder a los ODS, es posible que las políticas y programas existentes requieran ajustes, o que se deban desarrollar políticas y programas nuevos. De modo que ¿cómo pueden los países utilizar evidencia para contribuir a la planificación y el diseño de las políticas y programas?

Algunos de los ENV no son explícitos acerca de las estrategias para lograr los ODS. El ENV de Namibia sí es explícito (*ver la figura 3*).

Si existe claridad respecto de las estrategias empleadas para alcanzar los ODS, en ese caso la evaluación será una herramienta clave para determinar si dichas estrategias están funcionando o no.

La **teoría de cambio** (en ocasiones denominada modelo lógico o teoría del programa) es una herramienta clave que se utiliza en la evaluación y que debería acometerse como primer paso de un proceso de planificación. Si lo que se busca es alcanzar un número determinado de efectos, la teoría de cambio aclarará qué cambios se requieren para llegar a ese punto, con qué productos y actividades y dependiendo de qué supuestos. Contar con una teoría de cambio sólida, con base empírica, es un buen comienzo, al menos en términos de claridad en torno a cómo se obtendrán los efectos deseados. Los países que desean fortalecer sus políticas y programas harían bien en desarrollar teorías de cambio para ellos, con el beneficio adicional de facilitar el proceso de seguimiento y evaluación.

Cuanto más fuerte sea la base de evidencia, tanto más fuerte será la teoría de cambio. Para desarrollar una teoría de cambio se requiere una buena facilitación, pero al mismo tiempo es algo que puede hacerse en un día o dos. Los países que cuentan con sistemas de evaluación establecidos están incluyendo ahora la teoría de cambio y/o la teoría del programa como un paso fundamental (*ver el cuadro 3*). En la subsección 6 encontrarán orientación sobre los pasos necesarios para crear una teoría de cambio.

Otro paso indispensable de la planificación es el desarrollo de indicadores y metas. Se necesita evidencia para determinar qué indicadores y metas son apropiados, incluidas las líneas de base que deberían ser desarrolladas para poder medir los avances. Un paso central en relación con la Agenda 2030 es adaptar las metas de los ODS a las metas nacionales. Cuanto más empíricas o basadas en evidencia sean estas, tanto más realistas serán. Adicionalmente, es posible que se requiera el desglose de algunas metas por género, edad, etc., para cerciorarnos de no dejar a nadie atrás.

Figura 3: Extracto del ENV de Namibia 2018 (p. 25)

Principales intervenciones para impulsar el ODS 5

Estrategias y metas, entre otras:

Estrategias orientadas al logro de las metas	Metas nacionales establecidas
1 Incrementar la capacidad financiera y humana de los proveedores de servicios de la policía, la justicia, la seguridad y la educación, para suministrar servicios integrales de prevención, protección y respuesta a las víctimas de violencia de género, tráfico de personas y violencia en general.	Reducir la prevalencia de la violencia de género, de 33 por ciento en 2013 a 20 por ciento de aquí a 2022.
2 Fortalecer la implementación de procesos de presupuestación y planificación con enfoque de género, a fin de transversalizar el enfoque de género en todas las políticas y programas sectoriales y los presupuestos de las oficinas, ministerios e instituciones del Estado.	Mejorar el porcentaje de mujeres que participan en política y en la toma de decisiones, de 47 por ciento en 2015 a 50 por ciento de aquí a 2022.
3 Formalizar los negocios informales encabezados por mujeres, asegurando la inclusión en el sistema financiero de las mujeres que manejan micro, pequeñas y medianas empresas (MIPEs), especialmente en los sectores de agroindustria, economía azul e industrias extractivas.	Incrementar la tasa de empleo de las mujeres, de 68 por ciento en 2014 a 76 por ciento de aquí a 2022.

Fuente: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19880New_Version_Full_Voluntary_National_Review_2018_single_1_Report.pdf.

Cuadro 3: Algunas características de las evaluaciones de Benín, Sudáfrica y Uganda

COMPONENTES	BENÍN	SUDÁFRICA	UGANDA
Los programas y políticas siendo evaluados cuentan con una teoría del programa.	Cuentan con un marco lógico. Las teorías de cambio no son comunes. Actualmente se están haciendo esfuerzos para desarrollar teorías de cambio en retrospectiva.	Están siendo introducidas a través del sistema de evaluación. Todas las evaluaciones en curso desarrollan teorías de cambio.	Algunas políticas y programas cuentan con un marco lógico. Algunos programas más recientes cuentan con teorías de cambio. En todos los casos, equipos de evaluación desarrollan las teorías de cambio.
Tipo de evaluaciones	Evaluaciones de implementación y/o de proceso, 1 evaluación de impacto	Evaluaciones de implementación (de proceso, algunas sumativas), 8 de impacto, 5 de diagnóstico, 1 económica (DPME, 2017a)	Evaluación de implementación, 4 evaluaciones de proceso y 3 evaluaciones de impacto

Fuente: Goldman et al (2018), The Emergence of Government Evaluation Systems in Africa.

3.4 USO DE LA EVALUACIÓN PARA ANALIZAR Y MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN

La implementación de políticas y programas es la razón de ser del gobierno. Los gobiernos deben averiguar cómo se están desempeñando sus programas y cómo fortalecerlos de modo tal que generen beneficios más amplios para la sociedad. Las evaluaciones de implementación buscan determinar cómo están funcionando las intervenciones, si la teoría de cambio está funcionando de acuerdo a lo previsto y qué probabilidades hay de alcanzar los efectos deseados. A menudo sale a la luz que la implementación no se está llevando a cabo de acuerdo a lo planeado, en cuyo caso es posible que los efectos deseados no puedan ser alcanzados. Los resultados que emergen de las evaluaciones de implementación y/o de proceso pueden ser retroalimentados con el fin de corregir las prácticas rápidamente. Las evaluaciones de implementación suelen ejecutarse al cabo de dos o tres años. Es conveniente asimismo realizar un ejercicio anual de reflexión, por ejemplo un taller de evaluación o una revisión anual, con el objeto de diagnosticar rápidamente cualesquier problemas emergentes o potenciales modificaciones requeridas para producir mejoras. La subsección 5 ofrece cierta orientación sobre evaluaciones de implementación.

Una pregunta clave para la evaluación es si se están levantando los datos adecuados para hacer un seguimiento del desempeño en función de las metas a varios niveles de la teoría de cambio, para quién y dónde, lo cual implica que los datos deben ser desglosados. Un aliado clave para esto serán los institutos de estadística nacionales, que también deberían poder ayudar con el aseguramiento de la calidad de los datos administrativos de los ministerios.

Países como Benín, Sudáfrica y Uganda están realizando predominantemente evaluaciones de implementación (*ver el cuadro 3*). Estas suelen tardar unos 12 meses, desde la fase de concepción hasta la aprobación del informe final.

El ENV implica en esencia informar sobre la implementación, y se apoya en el seguimiento de las metas acordadas. La forma en que se hayan adaptado al ámbito nacional los ODS y las metas de la Agenda 2063 es por lo tanto importante para los ENV, especialmente si se toma en cuenta que los informes del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo/EVALSDGs[27] sugieren que la mayoría de los países está utilizando sistemas de seguimiento y evaluación existentes para sus informes.

[27] Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Effective Evaluation for the Sustainable Development Goals, IIED, 2016: www.iied.org/effective-evaluation-for-sustainable-development-goals. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

3.5 EVALUACIÓN DE LOGROS Y EFECTOS

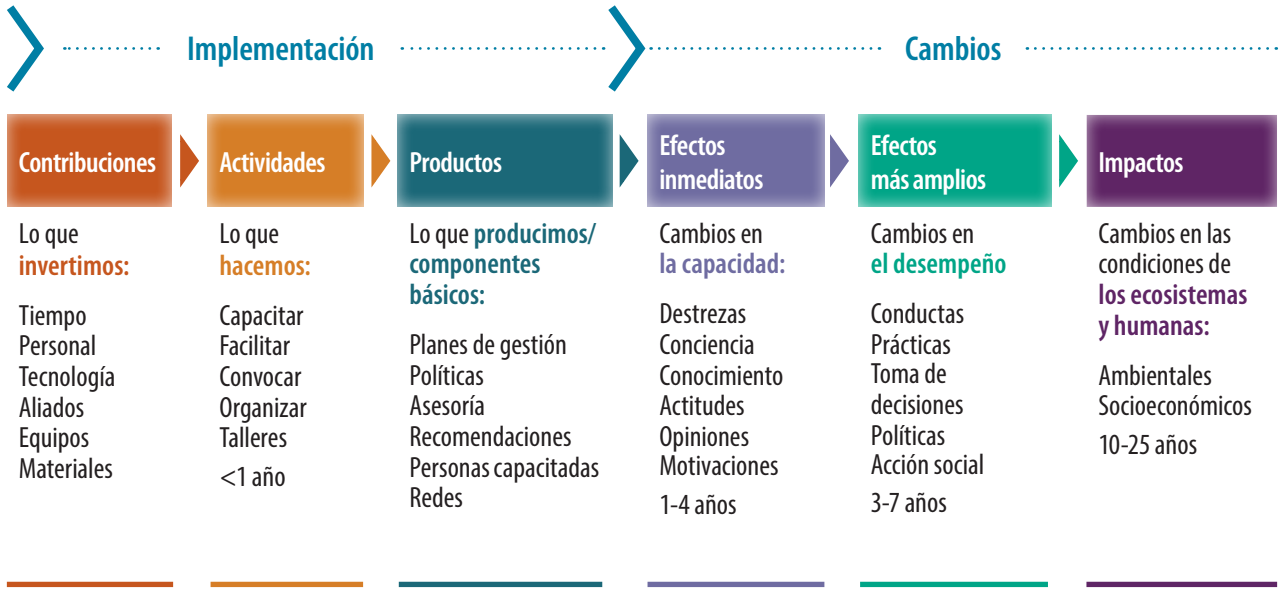
Tradicionalmente, la evaluación ha sido considerada un ejercicio ex post, al dar cuenta del desempeño pasado y explicar las razones de dicho desempeño, a menudo con base en los criterios del Comité de Asistencia al Desarrollo: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Esta sigue siendo una función importante de la evaluación, especialmente en el caso de la evaluación de impacto. Sin embargo, las evaluaciones de diagnóstico (ex ante) y de implementación y/o proceso son igualmente importantes.

Las evaluaciones de efectos examinan los cambios intermedios en los impactos. En situaciones normales, efectos inmediatos serían los cambios a nivel de sistemas y capacidades, mientras que los efectos más amplios entrañan cambios a nivel de comportamiento y desempeño (*ver la figura 4*). Suele ser más fácil y rápido evaluar dichos efectos que los impactos finales. Es posible que ya no se requieran evaluaciones de impacto si existe una evaluación de efectos sólida y si ya se cuenta con evidencia adecuada producto de investigaciones, la misma que debe probar que, si se logran ciertos efectos, estos generarán impactos específicos. Además, es muy importante, al examinar los efectos, identificar cualesquier efectos imprevistos y de qué manera se está desenvolviendo la lógica del programa para producirlos.

La evaluación de impacto es una herramienta poderosa, y las evaluaciones de impacto experimentales y cuasiexperimentales pueden contener información altamente fidedigna sobre el efecto de las dimensiones de un tratamiento o una intervención en particular. Sin embargo, las evaluaciones de impacto tienen que tener un componente cualitativo si han de explicar por qué están o no están ocurriendo ciertos impactos, o por qué se están generando impactos imprevistos. Considerando que las evaluaciones de impacto solo deberían llevarse a cabo si se cuenta con información previa de que la implementación está teniendo lugar en los hechos más o menos de acuerdo a lo previsto, efectuar primero una evaluación de implementación podría ser lo indicado. Esta podría evaluar también el estado de los datos. *Ver el recuadro 2* para un ejemplo del uso de los resultados de una evaluación de impacto en Malaui.

Una vez más, contar con información adecuada es fundamental. Sudáfrica pudo acometer una evaluación de impacto muy barata de la introducción de un

Figura 4: Jerarquía de los cambios en la lógica del programa



Fuente: Modelo desarrollado a partir del Programa para Fortalecer la Capacidad Gerencial para el Impacto dirigido por la Universidad de Wageningen.

año adicional de educación preescolar (grado R) utilizando datos sobre los efectos de aprendizaje en los educandos en más de 18.000 escuelas, y vinculando dichos datos con información sobre los alumnos que habían asistido al grado R. La evaluación resultó muy económica (USD 20.000) y se llevó a cabo en muy corto tiempo (entre tres y cuatro meses) debido a que se pudo echar mano de datos existentes.[28]

Los ENV contienen mayormente estadísticas sobre los cambios en el desempeño que tienen lugar a través del tiempo (por ejemplo, asistencia escolar infantil, índices de mortalidad materna, etc.). Las directrices para la elaboración de los ENV no son claras en lo que respecta al uso de la evidencia producto de evaluaciones, y la única referencia a la evaluación es de índole más bien genérica (los sistemas o marcos de seguimiento y evaluación sí se mencionan repetidas veces). En la práctica, la falta de directrices concretas para la elaboración de una evaluación significa que a los países les resulta difícil dilucidar cómo producir una explicación rigurosa de las razones por las cuales se están produciendo algunos de los cambios esperados o deseados en relación con los ODS, y si están teniendo lugar como resultado ya sea de políticas o programas específicos (es decir, si el cambio puede ser atribuido a dichas intervenciones) o de algún otro efecto no relacionado (por ejemplo, el cambio climático, desarrollos en las tasas de cambio o los precios de los cultivos). Esto significa ya sea que los ENV no están informando sobre los hallazgos de evaluaciones pasadas o que no se están realizando evaluaciones que vengan al caso, y que pudieran ayudar a entender y mejorar el desempeño nacional en lo que respecta a las diferentes metas de los ODS. Por ejemplo, el ENV de Kenia de 2017 (p. 14) señala que "el Ministerio de Hacienda y Planificación es responsable de la gestión y la coordinación general de la implementación, seguimiento y presentación de informes del proceso ODS en Kenia." No obstante, no se menciona la evaluación y, si bien se señala que los ministerios son responsables del seguimiento y evaluación de los resultados de sus respectivos sectores, no se menciona ninguna evaluación sectorial. Benín, por el contrario, que cuenta con un sistema nacional de evaluación establecido, produjo un ENV que mencionaba específicamente cuatro evaluaciones, entre ellas una evaluación del documento estratégico de reducción de la pobreza (DERP). La subsección 5 proporciona una orientación más detallada sobre la evaluación de impacto.

Recuadro 2: Evaluación de impacto del programa de transferencias en efectivo de Malaui

Una evaluación de impacto realizada en 2006 sobre el programa piloto de transferencias en efectivo en Malaui demostró el valor del modelo, pero los resultados no fueron suficientes para justificar una ampliación del programa a través del tiempo. En 2012, 3ie financió una segunda evaluación de impacto. La evidencia sirvió para sustentar la necesidad de efectuar cuatro cambios en el diseño del programa, entre ellos su eventual ampliación a todos los distritos de Malaui:

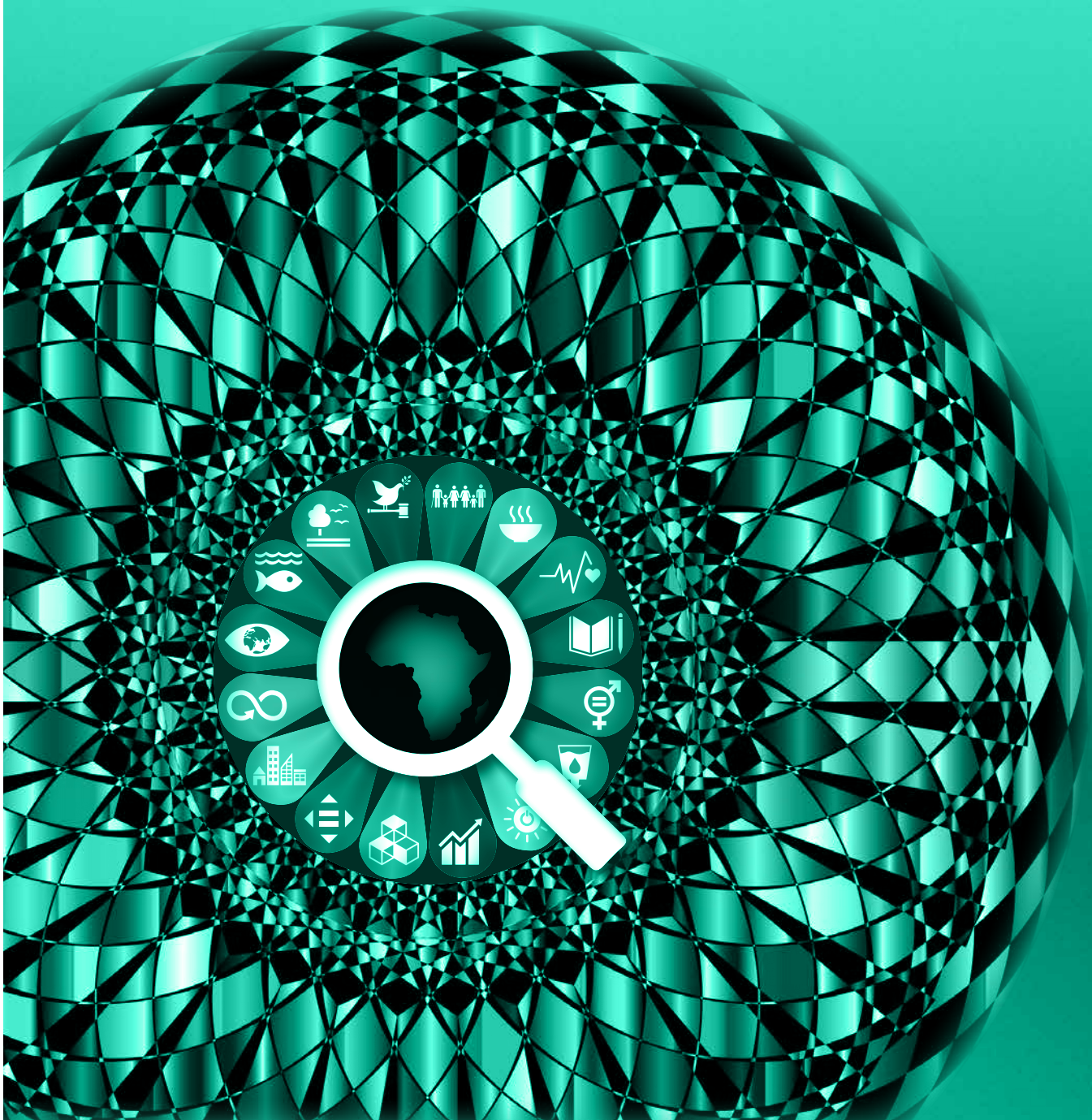
- Aumento del monto de las transferencias en efectivo;
- Ampliación del programa a todos los distritos;
- Mejora del procesamiento de los casos de menores;
- Mejora de los eslabonamientos con otros programas, señaladamente de las derivaciones a los servicios sociales.

Fuente: Jha Kingra, K., y B. Leach, How Evidence Helped Address Ultra Poverty in Malawi, serie de informes de 3ie sobre el uso de la evidencia, 3ie, Nueva Dehli, 2019: www.3ieimpact.org/evidence-hub/publications/evidence-use/how-evidence-helped-address-ultra-poverty-malawi.

[28] Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la República de Sudáfrica, Evaluations: https://evaluations.dpme.gov.za/evaluations.aspx?keyword=grade%20R. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

SECCIÓN B

ORIENTACIÓN SOBRE EVALUACIONES Y HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN



4 DIFERENTES TIPOS DE EVALUACIÓN



La sección B ofrece una orientación más detallada sobre algunos de los elementos prácticos de la evaluación. El cuadro 4 muestra costos y plazos indicativos para distintos procesos evaluativos.

Cuadro 4: Costos y plazos indicativos de los procesos de evaluación

TIPO DE EVALUACIÓN	COSTO INDICATIVO (USD)	DURACIÓN INDICATIVA (HASTA LA APROBACIÓN DEL INFORME)
Examen diagnóstico	USD 100.000–200.000, dependiendo de la cantidad de datos primarios que deban ser recolectados USD 100.000–250.000, dependiendo de la complejidad de la evaluación Más de USD 500.000 si se necesita considerable trabajo de encuestas	8–18 meses
Evaluación de implementación y/o de proceso		
Evaluación de efectos		
Evaluación de impacto		3–5 años si se necesita una línea de base y/o una línea final; 1 año si se utiliza un enfoque basado en una teoría
VERSIONES RÁPIDAS DE LO ANTERIOR		
Evaluación rápida[29]	USD 40.000	2–3 meses
Taller de evaluación	USD 7.000 más el costo del taller y del desplazamiento de los participantes	1 mes, incluyendo los preparativos para el taller y la redacción del informe

Fuente: Elaboración propia de los autores con insumos del doctor Laurenz Langer, de la Universidad de Johannesburgo.

[29] Un ejercicio de costo-beneficio podría encajar aquí si se realiza por sí solo.

El resto de esta sección incide en cada tipo de evaluación (incluyendo procesos rápidos) y contiene un resumen de los factores más importantes. Cada tipo de evaluación es considerado también de acuerdo a la pertinencia de los criterios de evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE.[30] Dichos criterios son los siguientes (abreviados, y de los que se ha eliminado la palabra "asistencia", ya que rigen igualmente para las intervenciones estatales):

- **Pertinencia**: Medida en que la actividad es adecuada para las prioridades y políticas del grupo objetivo, receptor y donante. ¿Hasta qué punto siguen siendo válidos los objetivos del programa?
- **Efectividad**: Grado al que una intervención alcanza sus objetivos. ¿Hasta qué punto fueron alcanzados o era probable que fueran alcanzados los objetivos? ¿Cuáles fueron los factores más importantes que influyeron en el logro o no logro de los objetivos?
- **Eficiencia**: La eficiencia mide los productos – cualitativos y cuantitativos – en relación con los insumos. Se trata de un término económico que significa que la intervención utiliza los recursos menos costosos posibles para alcanzar los resultados deseados. Para ello generalmente se tiene que realizar una comparación con otros enfoques que buscan obtener los mismos productos, a fin de determinar si se ha adoptado el proceso más eficiente. ¿Las actividades fueron eficientes en función de los costos? ¿Los objetivos fueron alcanzados dentro de los plazos establecidos? ¿El programa o proyecto fue implementado de la manera más eficiente posible en comparación con los enfoques alternativos?
- **Impacto**: Cambios positivos y negativos generados por una intervención de desarrollo, directa o indirectamente, intencionalmente o no. Comprende los principales impactos y efectos que se producen como consecuencia de la intervención de acuerdo a indicadores sociales, económicos, ambientales y otros indicadores de desarrollo a nivel local. ¿Qué ha ocurrido como resultado del programa o proyecto? ¿Qué diferencia real ha representado la actividad para los beneficiarios? ¿Cuántas personas se han visto afectadas?
- **Sostenibilidad**: Sostenibilidad supone evaluar si los beneficios de una actividad tienen probabilidades de mantenerse una vez que llega a su fin el financiamiento inicial (por ejemplo, de una institución donante). Los proyectos tienen que ser social, ambiental, institucional y financieramente sostenibles. ¿En qué medida continuaron los beneficios de un programa o proyecto después de que el financiamiento de la institución donante llegara a su fin? ¿Cuáles fueron los factores más importantes que influyeron en el logro o no logro de la sostenibilidad del programa o proyecto?

Una fuente de información general es el portal web de BetterEvaluation. Por ejemplo, dicho portal proporciona cierta orientación para la selección del tipo de evaluación.[31]

[30] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estándares de calidad para la evaluación del Desarrollo, Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD): www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[31] Ver: https://betterevaluation.org/en/start_here/decide_which_method. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

4.1 TIPOS DE EVALUACIÓN

4.1.1 Evaluación de implementación/proceso

Pregunta central	¿Está o no está funcionando bien la intervención? ¿Por qué? Este tipo de evaluación busca mejorar la eficiencia y la eficacia de los procesos operativos y evaluará si los mecanismos operativos de una intervención potencian o no el logro de los objetivos y por qué. Examina las actividades, los productos y los efectos, el uso de los recursos y las relaciones de causalidad.
Ejemplos del objeto de una evaluación de implementación	El objeto de una evaluación de implementación es averiguar qué tan bien está funcionando una política, plan o programa y cómo puede ser fortalecido. Un ejemplo del objeto de una evaluación de implementación es: • Evaluar si el programa de la empresa de servicios tercerizada está siendo implementado de acuerdo a las especificaciones, es decir, para explicar el desempeño y proponer soluciones para fortalecerlo.
Preguntas de evaluación comunes	• ¿Qué teoría de cambio describe mejor cómo se suponía que operara la intervención? • ¿Cómo está funcionando la teoría de cambio en los hechos? ¿Se han producido variaciones en la implementación entre distintas localidades o proveedores de servicios? • ¿Qué factores influyen en la forma de implementar el programa? • ¿Cuáles han sido los costos de implementación tanto iniciales como recurrentes? • ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del programa (desde el punto de vista del personal, clientes, expertos)? • ¿Cómo se podría fortalecer, ampliar y/o replicar el programa?
Criterios clave de evaluación	Pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad
En qué momento se implementa	Una evaluación de implementación puede llevarse a cabo en cualquier momento después que el programa ha sido implementado, como una evaluación aislada, como parte de una serie de evaluaciones o como un componente de una evaluación de impacto o económica. Normalmente se llevaría a cabo luego de dos a tres años.
Métodos	Una evaluación de implementación puede ser rápida, utilizando principalmente datos secundarios, o en profundidad, con un intenso trabajo de campo. Posee un fuerte componente formativo (aprender cómo mejorar) al utilizar herramientas de proceso y/o cualitativas, pero también es probable que entrañe elementos cuantitativos (por ejemplo, evaluar la aceptación de los servicios). Puede conllevar estudios de caso. Es probable que involucre una revisión de la teoría de cambio y del diseño de la intervención.
Herramientas típicas	• Revisión documentaria/revisión de la literatura de intervenciones comparables • Elaboración y revisión de la teoría de cambio y el marco lógico • Entrevistas con informantes clave y revisión documentaria para estudios de caso • Trabajo de campo en diferentes localidades para evaluar la implementación in situ • Talleres/entrevistas con los interesados • Revisión de cifras presupuestales y de gastos
Aspectos clave a tener en cuenta	• ¿Hasta qué punto quieren formarse una idea del probable logro de los efectos? • Tener datos de seguimiento razonables es importante.
Recursos clave	• Guía para la elaboración de una evaluación de implementación No. 2.2.12 del DPME sudafricano[32] • https://betterevaluation.org/en/plan/approach/case_study

[32] Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la República de Sudáfrica, Guideline on Implementation Evaluation, Guía para la elaboración de una evaluación No. 2.2.12 del DPME, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/Guideline%20 2.2.12%20Implementation%20 Evaluation%2014%2003%2020.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

4.1.2 Evaluación de efectos

Pregunta central	¿Están siendo alcanzados los efectos deseados de la intervención? ¿Existen efectos imprevistos y por qué? Una evaluación de efectos puede utilizarse para establecer si la intervención está funcionando y debería ser continuada o no, y si necesita alguna potencial modificación.
Ejemplos del objeto de una evaluación de efectos	El objeto de una evaluación de efectos es determinar la eficacia de una intervención – los cambios en los efectos deseados para mejorar el bienestar de la población objetivo. Un ejemplo del objeto de una evaluación de efectos es: • Evaluar si un programa contra el VIH es eficaz en el sentido de modificar la conducta sexual del grupo objetivo X y cualesquier efectos imprevistos y entender por qué y cómo mejorar la eficacia del programa.
Preguntas de evaluación comunes	• ¿Es eficaz la intervención en el sentido de alcanzar los efectos deseados? Por ejemplo: - ¿Los proveedores médicos que recibieron capacitación intensiva en enfermedades de transmisión sexual eran más proclives a brindar consejería, hacer pruebas de descarte y proporcionar tratamiento a los pacientes que aquellos que no la recibieron? - ¿La implementación de consejería en enfermedades de transmisión sexual en las organizaciones de base comunitaria generó cambios en el conocimiento, actitudes y destrezas de la población objetivo? • ¿Se han producido efectos imprevistos y cuáles son sus implicaciones? • ¿Cómo afectan las diferencias en la implementación los efectos de la intervención? • ¿Es la intervención más efectiva para algunos pacientes que para otros? • ¿Cómo se comparan los efectos con los de una intervención alternativa? • ¿Parece ser sostenible la intervención?
Criterios clave de evaluación	Pertinencia o relevancia, efectvidad, eficiencia, sostenibilidad
En qué momento se implementa	Al cabo de tres años o más, cuando los efectos deberían empezar a evidenciarse
Método	El método puede ser cualitativo, utilizando la evaluación basada en una teoría o estudios de caso, así como cuantitativo, comparando distintos enfoques o evaluando el nivel de logro de los efectos intermedios si no hubiera datos de seguimiento disponibles (por ejemplo, porcentaje de alumnos que consumen las comidas escolares gratuitas). La evaluación idealmente valida si los efectos de la teoría de cambio están siendo alcanzados. También pueden usarse métodos contrafactuales tales como evaluaciones de impacto.
Herramientas típicas	• Revisión documentaria/revisión de la literatura de intervenciones comparables • Desarrollo y revisión de la teoría de cambio y el marco lógico • Indagación apreciativa • Mapeo de efectos con las partes interesadas • Encuestas comunitarias/herramientas participativas con los interesados • Cambio más significativo • Talleres/entrevistas con los interesados • Métodos contrafactuales (por ejemplo, pruebas controladas aleatorizadas, análisis de grupos de comparación, análisis de la regresión, contrafactuales construidos lógicamente o por expertos)
Aspectos clave a tener en cuenta	• A menudo se lleva a cabo con la evaluación de implementación para explicar los resultados. • Si lo que se está buscando identificar son los efectos a largo plazo, en ese caso es muy cercana a la evaluación de impacto.
Recursos clave	Algunos recursos similares a las evaluaciones de impacto (*ver la sección 4.1.3*): • https://www.k4health.org/toolkits/measuring-success/outcome-and-impact-evaluation • https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2014/10/27/impact-vs-outcome-harding/ • https://www.outcomemapping.ca/outcome-mapping-practitioner-guide

4.1.3 Evaluación de impacto

Pregunta central	Mientras que la evaluación de efectos/de la efectividad evalúa los avances hacia los efectos que la intervención aspira a alcanzar, la evaluación de impacto evalúa la capacidad de la intervención para lograr (y ser responsable de) sus fines últimos. La pregunta central es: ¿está teniendo un impacto la intervención y por qué?
Ejemplos del objeto de una evaluación de impacto	El objeto de una evaluación de impacto es medir los cambios en el bienestar de la población objetivo (el impacto) que son atribuibles a una intervención en especial. Un ejemplo del objeto de una evaluación de impacto es: • Evaluar si el subsidio de apoyo a la infancia está generando impactos sostenidos en los niveles de educación y desnutrición de la niñez.
Preguntas de evaluación comunes	• ¿Cuáles son los impactos previstos e imprevistos en el grupo objetivo? • ¿Los cambios pueden ser atribuidos a la intervención u obedecen a otros factores? • ¿Cómo afectan las diferencias en la implementación a los efectos de la intervención? • ¿Es la intervención más efectiva para algunos participantes que para otros? • ¿Cómo se comparan los resultados con los de una intervención alternativa que perseguía el mismo objetivo? • ¿Son sostenibles los resultados?
Criterios clave de evaluación	Pertinencia o relevancia, efectividad, impacto, sostenibilidad
En qué momento se implementa	Idealmente, la evaluación debería ser diseñada antes de la implementación (para estructurar la implementación de modo tal que permita comparar a los que recibieron con los que no), con una línea de base desarrollada en una etapa temprana del proceso y verificación del impacto en intervalos clave (por ejemplo, al cabo de 5 a 10 años, posiblemente al término de la intervención).
Método	El método puede ser cualitativo, utilizando la evaluación basada en una teoría o estudios de caso. El diseño de una evaluación de impacto puede ser experimental o cuasiexperimental, realizando una comparación entre los grupos que recibieron y no recibieron la intervención, o la recibieron más adelante, etc. Este tipo de metodología idealmente valida si los efectos e impactos de la teoría de cambio están siendo alcanzados.
Herramientas típicas	• Revisión documentaria/revisión de la literatura de intervenciones comparables • Desarrollo y revisión de la teoría de cambio y el marco lógico • Indagación apreciativa • Encuestas comunitarias/herramientas participativas con los interesados • Cambio más significativo • Talleres/entrevistas con los interesados • Métodos contrafácticos (por ejemplo, pruebas controladas aleatorizadas, análisis de grupos de comparación, análisis de la regresión, contrafactuales construidos lógicamente o por expertos)
Aspectos clave a tener en cuenta	• Las metodologías contrafácticas son bastante caras y largas pero producen una imagen cuantitativa muy precisa del impacto. • Implementar con una evaluación de implementación para poder explicar los resultados

◀ **4.1.3** Evaluación de impacto (continuación)

Recursos clave	• https://betterevaluation.org/en/themes/impact_evaluation • Elliott Stern, Impact Evaluation - A guide for commissioners and managers[33] • Guía para la elaboración de una evaluación de impacto No. 2.2.13 del DPME sudafricano[34] • Actualmente existen importantes instituciones que pueden apoyar con la evaluación de impacto, entre ellas 3ie (www.3ieimpact.org) o Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (www.povertyactionlab.org/africa).[35]

4.1.4 Evaluación económica

Pregunta central	¿Cómo se comparan los costos de la intervención con sus beneficios? Este tipo de evaluación puede emplearse para informar a los funcionarios de alto nivel sobre la medida en que la intervención debería ser continuada o no, y si se requiere alguna potencial modificación.
Ejemplos del objeto de una evaluación económica	El objeto de la evaluación económica es realizar un análisis comparativo de cursos de acción alternativos en términos tanto de costos como de efectos. Un ejemplo del objeto de una evaluación económica es: • Evaluar los costos en relación con los beneficios de los centros de desarrollo de la primera infancia, en comparación con los servicios de atención domiciliaria.
Preguntas de evaluación comunes	• ¿Cuáles han sido los efectos e impactos de los programas y las opciones alternativas, en términos, económicos, sociales, ambientales e institucionales, y fueron estos intencionales o no? • ¿Cuáles han sido los costos de llevar a cabo cada uno de los programas y/o las alternativas? • ¿Qué tan eficaz en función de los costos ha sido cada programa? • ¿Debería ser ampliado o expandido uno de ellos, en vez de los demás?
Criterios clave de evaluación	Efectividad, eficiencia, impacto, sostenibilidad
En qué momento se implementa	Este tipo de evaluación puede ser acometido en cualquier etapa, por ejemplo en la etapa de diagnóstico (comparando qué opción debería pasar a la etapa de diseño), durante la fase de implementación (cuáles parecen ser los costos y los beneficios de diferentes servicios) o extrayendo conclusiones a partir de la evaluación de impacto (habiendo evaluado el impacto de ciertas intervenciones, cómo se compara el costo-beneficio de cada una).
Método	La principal diferencia entre las distintas modalidades de evaluación económica es la forma en que dividen y valoran los efectos por rubros: • El análisis costo-beneficio supone medir los costos y los beneficios en unidades comunes, normalmente monetarias. • El análisis costo-efectividad mide los beneficios en unidades naturales tales como años de vida salvados o mejoras en el nivel funcional.

[33] Stern, Elliot, Impact Evaluation: A guide for commissioners and managers, mayo de 2015: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0896de5274a31e000009c/60899_Impact_Evaluation_Guide_0515.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[34] Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la República de Sudáfrica, Guideline on Implementation Evaluation, Guía de evaluación del DPME No 2.2.13, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/Guideline%202.2.13%20Impact%20Evaluation%20 14%2003%2020%20%20(3).pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[35] El contacto central para Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab en África es Laura Poswell en: lposwell@povertyactionlab.org. 3ie está apoyando un proyecto regional en África Occidental para impulsar la evaluación de impacto (Programa de Desarrollo de Capacidad y Evaluación de Impacto de África Occidental), y el contacto clave es Deo-Gracias Houndolo en: dhoundolo@3ieimpact.org.

◀ **4.1.4** Evaluación económica (continuación)

Herramientas típicas	• Revisión documentaria/revisión de la literatura de intervenciones comparables • Desarrollo y revisión de la teoría de cambio y el marco lógico • Indagación apreciativa • Encuestas comunitarias/herramientas participativas con los interesados • Cambio más significativo • Talleres/entrevistas con los interesados • Métodos contrafácticos (por ejemplo, pruebas controladas aleatorizadas, análisis de grupos de control, análisis de la regresión, contrafactuales construidos lógicamente o por expertos)
Aspectos clave a tener en cuenta	• Disponibilidad de datos pormenorizados sobre los costos • Disponibilidad de buenos estimados de los efectos/beneficios • Necesidad de considerar los efectos no económicos tanto como económicos
Recursos clave	• https://betterevaluation.org/en/evaluation-options/CostBenefitAnalysis • Guía para la elaboración de una evaluación económica No. 2.2.15 del DPME sudafricano[36]

4.1.5 Revisión de diagnóstico

Pregunta central	¿Cuál es el problema medular de un sector o un área en particular? ¿Cuáles son las causas subyacentes? ¿Cómo se comparan diferentes opciones para enfrentar este problema?
Ejemplos del objeto de una revisión de diagnóstico	El objeto de una revisión de diagnóstico es entender el problema que afronta un sector o un área en particular y qué intervenciones se requieren para enfrentarlo. Un ejemplo del objeto de una revisión de diagnóstico es: • Evaluar la situación actual de la desnutrición y la causa subyacente del problema, hasta qué punto las intervenciones actuales le están haciendo frente y qué se necesita hacer para fortalecer la respuesta del Estado.
Preguntas de evaluación comunes	• ¿Cuál es la extensión del problema (por ejemplo, la desnutrición) en el país y quiénes son los afectados? ¿Cómo se compara con otros países? • ¿Cuáles son las causas subyacentes del problema? • ¿Qué programas se están llevando a cabo para atacar el problema? • ¿Qué prácticas son reconocidas como prácticas idóneas en este campo? • ¿Cómo se compara la respuesta del Estado con la de otros países? • ¿Qué opciones deberían ser consideradas para incidir en el problema, teniendo en cuenta las intervenciones que ya existen? ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas? • ¿Qué intervención o intervenciones se recomiendan?
Criterios clave de evaluación	Pertinencia o relevancia, efectividad, eficiencia, impacto, sostenibilidad
En qué momento se implementa	Esta evaluación puede hacerse antes de diseñar una intervención, o bien después de cierto tiempo para formarse una impresión del área o sector.
Método	Pueden usarse métodos cualitativos, como estudios de caso, así como métodos cuantitativos, por ejemplo para evaluar la situación.

[36] Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la República de Sudáfrica, Guideline on Implementation Evaluation, Guía de evaluación No. 2.2.15 del DPME, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/Guideline%202.2.15%20Economic%20Guideline%20 %2014%2003%2020%20docx%20%20-%20Copy.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

◀ **4.1.5** Revisión de diagnóstico (continuación)

Herramientas típicas	• Revisión documentaria/revisión de la literatura sobre la situación y de intervenciones comparables • Análisis de las causas subyacentes (por ejemplo, árboles de problemas, normalmente con los interesados) • Herramientas participativas con los interesados • Cambio más significativo • Talleres/entrevistas/grupos focales con los interesados • Análisis de opciones
Aspectos clave a tener en cuenta	• Disponibilidad de datos detallados o posible necesidad de recolectar información • Cerciorarse de que haya una buena selección de interesados para participar (por ejemplo, en el análisis de las causas subyacentes), para poder obtener una buena perspectiva del problema
Recursos clave	• Guía para la elaboración de una evaluación de diagnóstico No. 2.2.10 del DPME sudafricano[37] • www.roma.odi.org/diagnosing_the_problem.html

4.2 MÉTODOS DE EVALUACIÓN RÁPIDA

4.2.1 Evaluaciones rápidas

Pregunta central	Probablemente se trate de una versión de la evaluación de implementación o de la evaluación económica, o posiblemente de la revisión de diagnóstico que antecede a la planificación. Pueden utilizarse: • Para apoyar el aprendizaje y la mejora a medida que enfoques innovadores son validados en escenarios del mundo real, en que profesionales y diseñadores de políticas están ávidos de evidencia; • Porque las innovaciones y los contextos cambian en el transcurso de la implementación – una retroalimentación constante sobre los hallazgos asegura la pertinencia y la utilidad; • Para generar evidencia que respalde las innovaciones más allá de los pilotos iniciales (y donde los plazos para tomar decisiones suelen ser ajustados); • Para suministrar información oportuna acerca del potencial (o no) para aumentar la escala y/o el impacto de la intervención, haciéndola extensiva al sistema más amplio; • Por razones prácticas (por ejemplo, es posible que los financistas no estén en capacidad de comprometer recursos para evaluaciones a más largo plazo).[38]
Ejemplos del objeto de una evaluación rápida	El objeto dependerá del tipo de evaluación rápida según los diferentes casos que se mencionó arriba (por ejemplo, revisión de diagnóstico, evaluación de implementación, de efectos, de impacto).
Preguntas de evaluación comunes	Igual que en las secciones 4.1.1 a 4.1.5
Criterios clave de evaluación	Pertinencia o relevancia, efectividad, eficiencia, impacto, sostenibilidad
En qué momento se implementa	La evaluación rápida puede realizarse antes de diseñar una intervención, o si surge una crisis o un problema en particular que requiere una respuesta rápida, y si el limitado rigor que se ofrece a cambio resulta aceptable.

[37] Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la República de Sudáfrica, Monitoring and Evaluation, Guideline on Implementation Evaluation, Guía para la elaboración de una evaluación No. 2.2.10 del DPME sudafricano, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/Guideline%202.2.10%20Diagnostic%20Evaluation%20 14%2003%2020.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[38] Smith, Judith, Rapid Evaluation in Healthcare: Opportunities, need and challenges: www.nuffieldtrust.org.uk/files/2019-02/judith-smith.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

◀ **4.2.1** Evaluaciones rápidas (continuación)

Método	La metodología puede incluir enfoques cualitativos tales como estudios de caso, como también enfoques cuantitativos que se sustentan principalmente en datos existentes o en una encuesta electrónica con un número limitado de encuestados. Este puede ser un ejercicio formativo y, dependiendo de la prioridad, puede realizarse internamente. Las lecciones de la experiencia tienen mayor éxito cuando se analizan en mayor profundidad con el cliente.[39]
Herramientas típicas	• Revisión documentaria/revisión de la literatura de intervenciones comparables • Desarrollo y revisión de la teoría de cambio y el marco lógico • Indagación apreciativa/herramientas participativas con los interesados • Talleres/entrevistas/grupos focales con los interesados • Encuesta electrónica (por ejemplo, con los participantes de una capacitación)
Aspectos clave a tener en cuenta	• Cuán importante es para la credibilidad que la evaluación sea vista como rigurosa. Si la prioridad es el tiempo, considerar la evaluación rápida. • La evaluación rápida necesita un equipo más experimentado. ¿Cuentan con uno? • ¿Cuentan con buenos datos de seguimiento o buenos datos administrativos? Esto puede significar un buen ahorro de tiempo. • ¿Cuentan con buenos estimados de los efectos/beneficios? Los datos referidos a la causalidad son difíciles de verificar con celeridad.
Recursos clave	• http://www.pointk.org/resources/files/TIG_6_Rapid_Eval.pdf • Miles McNall y Pennie G. Foster-Fishman, Methods of Rapid Evaluation, Assessment and Appraisal[40]

4.2.2 Taller de evaluación

Pregunta central	Probablemente se trate de un proceso de reflexión evaluativa en torno a la implementación, de evaluación de diagnóstico antes de la planificación o de evaluación de los efectos en el marco de un proceso participativo.
Ejemplo del objeto de un taller de evaluación	Esto dependerá de cuál de los tipos de evaluación referidos se esté utilizando. Un ejemplo del objeto real de un taller de evaluación es: • Al finalizar el taller se ha evaluado el desempeño de la política nacional de juventud desde su concepción en mayo de 2015 hasta la fecha y se han identificado medidas necesarias para fortalecerla.
Preguntas de evaluación comunes	Estas pueden ser similares a los tipos de preguntas mencionados en 4.1.1 a 4.1.5. Las preguntas podrían ser: • ¿Cuál es el problema medular y cuáles son las causas subyacentes? (Desarrollar un árbol de problemas.) • ¿Cuál es la teoría de cambio para X y hasta qué punto está funcionando? • ¿Cómo se ha desempeñado X en relación con las metas a nivel de efectos y productos y quiénes se han y no se han beneficiado? • ¿Cuáles son las lecciones de X? • ¿Qué recomendaciones hay para fortalecer a X de cara al futuro? • ¿De qué manera se puede fortalecer la institucionalización de X?
Criterios clave de evaluación	Pertinencia o relevancia, efectividad, eficiencia, impacto, sostenibilidad

[39] Por ejemplo, Battye, Fraser, y Steph Cartwright, Advancing Rapid Evaluation, 29 de enero de 2019: www.nuffieldtrust.org.uk/files/2019-02/fraser-battye.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[40] McNall, Miles, y Pennie G. Foster-Fishman, Methods of Rapid Evaluation, Assessment and Appraisal, American Journal of Evaluation, Vol. 28, No. 2, junio de 2009, pp. 151-168: www.researchgate.net/profile/Pennie_Foster-Fishman/publication/249773524_Methods_of_Rapid_Evaluation_Assessment_and_Appraisal/links/561fc8c508ae93a5c9243298.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

◀ 4.2.2 Taller de evaluación (continuación)

En qué momento se implementa	Puede realizarse antes de diseñar una intervención o cuando surge una crisis o un problema en particular, si se requiere una respuesta rápida, en este caso muy rápida.
Método	El método fundamental es un taller participativo. Las claves para que el método sea exitoso son el esmero en el desarrollo del proceso de la actividad, la calidad de la facilitación, la selección cuidadosa de los participantes para obtener una perspectiva de 360 grados de los temas a tratar y la calidad de la preparación.
Herramientas típicas	• Trabajo grupal • Ejercicios tales como árbol de problemas, teoría de cambio, aprendizaje participativo para herramientas de acción • Grupos mixtos de interesados • Oportunidad para preparar los materiales antes de presentarlos para su revisión
Aspectos clave a tener en cuenta	• Es esencial llevar del nivel de campo al nivel de políticas a personas que entiendan la unidad de análisis. Estas deberían incluir interesados externos, tales como diferentes grupos de clientes, buen personal de campo y buenos gerentes de nivel medio. • Los preparativos a cargo de un buen facilitador suelen tomar el mismo tiempo que la duración del taller. ¿Desean también que redacte un informe? • Crear un equipo de facilitación formado por el facilitador y algunos miembros clave del personal de la organización para apoyar el proceso. • ¿Qué nivel de autoridad se requiere para imprimir urgencia e importancia a la actividad (por ejemplo, inauguración a cargo del Director General)?
Recursos clave	• https://betterevaluation.org/en/evaluation-options/rapid_outcome_assessment • http://www.roma.odi.org/diagnosing_the_problem.html

4.2.3 Modelos de revisión anual

Pregunta central	Este probablemente sea un proceso anual para reflexionar sobre los avances de una intervención y los cambios requeridos.
Objeto de la revisión: un ejemplo	Examinar los avances de la intervención, las lecciones y los cambios requeridos para el siguiente período.
Preguntas de evaluación comunes	Las preguntas podrían ser: • ¿Cuáles han sido los avances a nivel de los productos? • ¿Existe evidencia de los avances hacia el logro de los efectos? • ¿La teoría de cambio parece estar funcionando? • ¿Qué evidencia hay de que la intervención esté siendo eficiente? • ¿La intervención parece ser sostenible? • ¿Cuáles son las principales lecciones extraídas este año? • ¿Qué cambios podrían implementarse el próximo año?
Criterios clave de evaluación	Pertinencia o relevancia, efectivdadi, eficiencia, impacto, sostenibilidad
En qué momento se implementa	Puede llevarse a cabo una vez al año en el transcurso de la implementación de una intervención.
Método	El método central es una revisión a cargo de un equipo pequeño de evaluadores externos (que podrían ser los financistas), idealmente junto con las organizaciones socias.

▶

◀ **4.2.3** Modelos de revisión anual (continuación)

Herramientas típicas	• Elaboración de un informe por el equipo del proyecto para que sirva de base • Revisión documentaria • Pequeño número de entrevistas con interesados clave • Uso de datos de seguimiento • Reunión con el equipo del proyecto
Aspectos clave a tomar en cuenta	• Es conveniente que se lleve a cabo como un ejercicio conjunto, como una oportunidad para que los principales interesados (incluidos los financistas) aprendan y se beneficien de él. • Decidir si se requiere cierta independencia (por ejemplo, que el equipo incluya a uno o más miembros independientes). • Es conveniente que el equipo del proyecto o programa elabore un informe previo acerca de las preguntas centrales, citando las fuentes de evidencia.
Recursos clave	Orientación para revisiones anuales y revisiones de culminación de proyectos del Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)[41]

4.3 DECISIÓN SOBRE EL TIPO DE PROCESO EVALUATIVO A UTILIZAR

El cuadro 4 muestra costos y plazos indicativos para diferentes procesos evaluativos, los mismos que es necesario tener en cuenta para decidir qué tipo de proceso elegir. Los factores determinantes incluyen: disponibilidad de presupuesto y tiempo y capacidades internas para acometer dichos procesos. También es posible hacer evaluaciones bastante económicas, siempre y cuando se contrate por ejemplo a estudiantes de maestría para llevarlas a cabo. Sin embargo, dichas evaluaciones requieren estrecha supervisión. Otro factor a tomar en cuenta es la disponibilidad de datos (que son necesarios en general, y para algunos tipos de evaluaciones de impacto en particular).

Las altas autoridades que diseñan las políticas públicas en el país suelen estar interesadas en los efectos (porcentaje de niños y niñas escolarizados) o impactos (índices de mortalidad materna o, tras la introducción del subsidio de apoyo a la infancia, reducción de la desnutrición). Quiere decir que, para medir la eficacia y los niveles de logro de una política o un programa determinado, se requerirá una evaluación de efectos o de impactos. No obstante, las evaluaciones de implementación pueden ser suficientes para determinar si una intervención está bien encaminada para lograr los efectos deseados.

Los ODS suelen estar ubicados en el nivel de efectos o impacto a largo plazo. Por ejemplo, si tomamos el Objetivo 4 – garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos – algunas metas se encuentran ubicadas en el nivel de efectos (por ejemplo, de aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo), mientras que otras se ubican en el nivel de impacto (por ejemplo, de aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética). Quiere decir que para establecer los niveles de logro de los ODS también se requerirán evaluaciones de efectos o de impacto, mientras que las evaluaciones de implementación serán suficientes para revelar las probabilidades de que dichos efectos sean alcanzados.

Sería conveniente hacer esta comparación con otros países africanos. Existen opciones de evaluación rápida que no son ni cercanamente tan rigurosas (por ejemplo, el trabajo de campo puede ser mínimo), pero que permiten obtener indicios razonables de las causas subyacentes o de los avances en la implementación. Twende Mbele (www.twendembele.org) está apoyando actualmente la validación de metodologías basadas en el uso de la evaluación rápida.[42]

[41] Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido, Reviewing and Scoring Projects, documento de prácticas del DFID, noviembre de 2011: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67344/HTN-Reviewing-Scoring-Projects.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

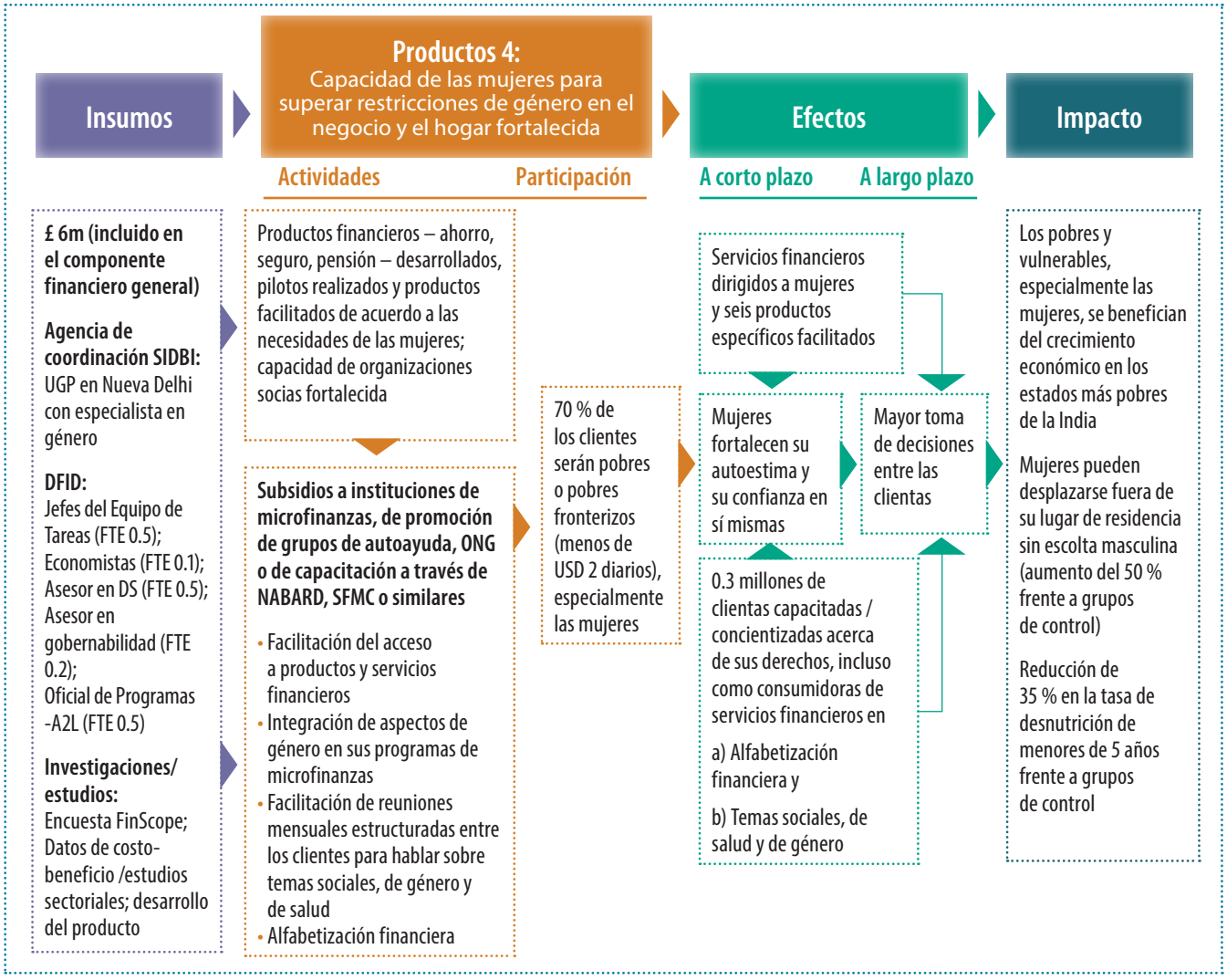
[42] El contacto principal en Twende Mbele es Cara Waller, Directora de Programas (cara.waller@wits.ac.za).

5 OTRAS HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN

5.1 IMPORTANCIA Y USO DE UNA TEORÍA DE CAMBIO

La teoría de cambio es un mecanismo en forma de diagrama que sirve para entender cómo se supone que funcione una intervención. Contar con una teoría de cambio desarrollada facilita en gran medida la planificación de una evaluación, incluso si la documentación del programa está incompleta. La figura 4 muestra una definición útil de la jerarquía de los cambios utilizando las definiciones de producto, efecto e impacto, como se hace a menudo para los marcos lógicos.[43] La figura 5 muestra un ejemplo de una teoría de cambio.

Figura 5: Ejemplo de una teoría de cambio para el Programa de crecimiento inclusivo de los Estados más pobres de la India[44]



[43] Un valioso recurso para diferenciar entre estos niveles es: Simister, Nigel, Outputs, Outcomes and Impact, INTRAC, 2015: www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/06/Monitoring-and-Evaluation-Series-Outcomes-Outputs-and-Impact-7.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[44] Tomado de Vogel, Isabel, y Zoe Stephenson, Appendix 3: Examples of theories of change, Departamento de Evaluación del DFID (EvD), julio de 2012: https://assets.publishing. service.gov.uk/media/57a08a66ed915d622c000703/Appendix_3_ToC_Examples.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019. Esta fuente ofrece varios ejemplos de teorías de cambio.

Guía para para la elaboración de una teoría de cambio

Objetivo	La teoría de cambio, en ocasiones denominada teoría del programa o lógica del programa, es un mecanismo que permite hacer un seguimiento de la forma en que se obtendrán los efectos deseados, los indicadores en distintas etapas y los supuestos que deben cumplirse para lograr los efectos.
En qué momento se implementa	Idealmente se implementa como primera etapa del cuadrante de planificación y diseño del ciclo de una política o programa. En una evaluación, representa una herramienta sumamente útil para empezar con ella para definir, conjuntamente con los interesados, lo que la intervención apuntaba a hacer, lo que la evaluación puede validar, y luego proponer una teoría de cambio revisada.
Pasos típicos	1. El desarrollo de la teoría de cambio debería ir precedido de un diagnóstico adecuado, que identifique las causas subyacentes, compare intervenciones y luego seleccione la intervención propuesta. Es de gran ayuda contar con un árbol de problemas o un diagrama de espina de pescado. 2. Organizar una reunión de un grupo de interesados que entiendan la intervención, de preferencia con participantes que incluyan personal de la primera línea del trabajo y/o clientes. Para ello se necesitará un día, aproximadamente, y el facilitador debe ser alguien con experiencia en teorías de cambio. 3. Introducir el concepto de teorías de cambio. 4. Si se está diseñando una intervención nueva, empezar desde arriba, tal como se indica más adelante. Si se está desarrollando una teoría de cambio para un programa ya existente, por ejemplo para evaluarlo, a menudo es más fácil empezar desde abajo, empezando por las actividades para luego pasar a los productos, efectos e impactos. 5. Producir una lluvia de ideas sobre los efectos, anotarlos en fichas y organizar las fichas de acuerdo a una lógica causal que tenga al menos dos a tres niveles de efectos e impactos (*ver la figura 1*). No se limiten a escribir una palabra, sino cuatro o cinco palabras para que se entienda qué es lo que quieren decir. 6. Producir una lluvia de ideas sobre los productos requeridos para alcanzar los efectos y anotarlos en fichas. Sobre los productos ustedes tienen el control, mientras que sobre los efectos pueden ejercer influencia. Organicen las fichas en forma de un diagrama de flujo, para mostrar los eslabonamientos que conducen a los efectos. 7. Producir una lluvia de ideas sobre las actividades requeridas para lograr los productos. 8. Identificar los supuestos que deben cumplirse en el caso de cada ficha/nivel para llegar al siguiente nivel (por ejemplo, si el producto A tiene lugar y el supuesto X se cumple, entonces se debería generar un efecto B de inmediato). 9. Si viene al caso, identificar los indicadores centrales y anotarlos en fichas (también pueden pasar de la teoría de cambio a desarrollar un marco lógico, en cuyo caso formularán indicadores para ese proceso). 10. Verificar la lógica partiendo de arriba (para poder lograr el impacto A, en ese caso se necesitarán los efectos más amplios B, C y D, y los supuestos E, F y G deberán cumplirse). Para poder lograr el impacto B…, etc. 11. Verificar la lógica partiendo de abajo (si realizo estas actividades y estos supuestos se mantienen, entonces debería lograr estos productos). 12. Socializar la teoría de cambio con terceros para obtener retroalimentación. 13. Identificar preguntas de evaluación apropiadas a partir de la teoría de cambio que desearían formular.
Recursos requeridos	• Muro o pared con grandes láminas de papel (al menos cuatro hojas de papelógrafo) • Fichas de diferentes colores • Rotuladores (idealmente negros/azules) – mínimamente uno por equipo • Engrudo o algún otro material adhesivo para pegar las fichas en las láminas de papel
Fuentes de información adicional	• El portal web de BetterEvaluation es un valioso recurso informativo sobre evaluación y contiene una buena serie de recursos sobre teorías de cambio.[45] • Funnell, S.C., y P.J. Rogers, Purposeful Program Theory: Effective use of theories of change and logic models, Jossey-Bass/Wiley, San Francisco, 2011

[45] Ver www.betterevaluation.org/en/search/site/theory%20of%20change y http://betterevaluation.org/plan/define/develop_logic_model. Se accedió a los enlaces el 13 de noviembre de 2019.

5.2 CÓMO CREAR UN REPOSITORIO DE EVALUACIONES

Antecedentes	La mayoría de los países ha llevado a cabo evaluaciones, a menudo financiadas por instituciones donantes u organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, una búsqueda en Uganda identificó más de 500 evaluaciones. Se trata de un recurso fabuloso, que puede emplearse de inmediato como insumo para la planificación, los informes del proceso ENV, etc.
Objetivo	El objetivo es identificar las evaluaciones existentes que ya hayan sido realizadas y utilizarlas como insumo para el desarrollo de las políticas públicas y la toma de decisiones, así como para el proceso ENV.
En qué momento se implementa	Idealmente se acomete como primera etapa de la creación de una base de evidencia de evaluaciones.
Pasos típicos	Identificar evaluaciones ya hechas: 1. Consultar la base de datos de evaluaciones africanas de CLEAR AA,[46] que da cuenta de más de 2.600 evaluaciones realizadas en 12 países africanos (Botsuana, Etiopía, Ghana, Kenia, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Uganda, la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabue). 2. Consultar el repositorio de evaluaciones de impacto de 3ie.[47] *Ver la figura 6* para un registro individual al que luego se puede acceder para obtener una página o poco más de información pormenorizada y enlaces a informes y en ocasiones a los datos. 3. Identificar a un especialista en informática o bibliotecario (por ejemplo, de una universidad) para que realice una búsqueda sistemática de bases de datos sobre "evaluación" y el país en cuestión. Tomar en cuenta que algunas evaluaciones también pueden figurar bajo el nombre de "revisión" o "examen". 4. Escribir a todos los ministerios, instituciones donantes, organizaciones no gubernamentales grandes y proveedores de servicios de evaluación, pidiéndoles evaluaciones realizadas y copias de los informes. 5. Revisar las ofertas de los consultores para identificar evaluaciones ya realizadas. 6. Hacerles seguimiento con el fin de identificar al menos un documento o informe que pueda ser aprovechado para consultar los hallazgos. 7. Crear una base de datos para dichos informes o documentos, la misma que debe ser accesible en línea y permitir hacer búsquedas por palabras clave o por sectores. 8. Comunicarse con los planificadores de los diferentes sectores para informarles de la existencia y disponibilidad de este recurso, que los puede ayudar con el diagnóstico y la planificación.
Recursos requeridos	• Acceso a un especialista en informática que a su vez tenga acceso a bases de datos y documentos en línea • Recursos para desarrollar una base de datos en línea • Asignación de personal para hacerle seguimiento a lo anterior, o bien de un proveedor de servicios externo
Consejos útiles	Al solicitar a los ministerios y/o instituciones donantes que les faciliten evaluaciones, es conveniente contar con una carta de un funcionario de muy alta jerarquía, ya que pueden mostrarse reticentes a acceder a su pedido.
Fuentes de información adicional	• Repositorio de Benín[48] • Repositorio de evaluaciones de Sudáfrica[49]

[46] Ver https://crest2.sun.ac.za/african_evaluation_db/default/african_eval_db_01. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[47] Ver www.presidence.bj/evaluation-politiques-publiques. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[48] Ver www.3ieimpact.org/evidence-hub/impact-evaluation-repository. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.
[49] Ver https://evaluations.dpme.gov.za/evaluations.aspx. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Figura 6: Ejemplo de una evaluación que figura en el repositorio de 3ie



Fuente: Iniciativa Internacional para Evaluación de Impacto.

5.3 CÓMO DESARROLLAR UN MAPA (DE BRECHAS) DE EVIDENCIA UTILIZANDO EVALUACIONES

Antecedentes	Además de buscar evaluaciones en general, estas pueden ser usadas para elaborar un mapa de evidencia, en ocasiones denominado mapa de brechas de evidencia, dividiendo las evaluaciones por categorías (por ejemplo, por objetivos de un plan nacional de desarrollo o, como se suele hacer, por tipo de intervención). Estos mapas representan una síntesis visual de los estudios o revisiones existentes y en ejecución de un sector o subsector en particular, en términos de los tipos de programas evaluados y los efectos medidos. Dicha evidencia se mapea en el referido marco, que destaca gráficamente las brechas en lugares donde existe un número reducido de evaluaciones o revisiones sistemáticas o ninguna y donde se aprecia una concentración de evaluaciones de impacto pero ninguna revisión sistemática reciente de alta calidad (*ver la figura 7*). Un mapa de evidencia como el que describimos aquí está siendo elaborado para Uganda, y varios mapas de evidencia han sido producidos por el DPME en Sudáfrica y también por otros departamentos.
Objetivo	El objetivo es identificar las evaluaciones que ya existen para usarlas como insumos en el desarrollo de las políticas públicas y en la toma de decisiones, así como en el ENV, e identificar las brechas que revelan la necesidad de nuevas evaluaciones.
En qué momento se implementa	Idealmente se implementa como primera etapa de la creación de una base de evidencia de evaluación.
Pasos típicos	1. Seguir los pasos indicados en la sección sobre repositorios de evaluaciones para identificar las evaluaciones. 2. Filtrar estas evaluaciones por pertinencia, para estrechar la búsqueda. 3. Filtrarlas por pertinencia en términos de calidad (aquellas que ya hayan sido seleccionadas, por ejemplo de la base de datos de 3ie, pueden ser incorporadas directamente). 4. Escribir resúmenes de los estudios seleccionados. 5. Crear una plataforma electrónica de mapas de evidencia para albergar dichos estudios, en que cada celda constituya una intersección de un efecto y una intervención, y que indique el número de estudios y ofrezca enlaces a los mismos (*ver la figura 7*). 6. Comunicarse con los planificadores de los diferentes sectores para informarles de la existencia y disponibilidad de este recurso, que les servirá de ayuda con el diagnóstico y la planificación, y organizar una sesión de capacitación para enseñarles cómo usarlo.

◀ 5.3 Cómo desarrollar un mapa (de brechas) de evidencia utilizando evaluaciones (continuación)

Recursos requeridos	• Acceso a un especialista en informática que a su vez tenga acceso a bases de datos y documentos en línea • Recursos para elaborar un mapa de evidencia en línea, o para usar la plataforma de mapas de evidencia de 3ie • Asignación de recursos para contratar a una persona que brinde apoyo al proceso, y para que el personal participe en él
Consejos útiles	• Utilizar la plataforma de 3ie para crear un mapa de evidencia. • El Centro Africano de Evidencia (African Centre for Evidence) de la Universidad de Johannesburgo se especializa en mapas de evidencia y ofrece capacitaciones sobre el tema.
Fuentes de información adicional	• Mapas de evidencia de 3ie[50] • Contactar a Birte Snilstveit, de 3ie (bsnilstveit@3ieimpact.org) • Contactar a Ruth Stewart, del African Centre for Evidence (ruths@uj.ac.za) • Contactar a Harsha Dayal (harsha@dpme.gov.za)

Figura 7: Ejemplo de un mapa de evidencia del repositorio de mapas de evidencia de 3ie sobre agua, saneamiento e higiene



Fuente: International Initiative for Impact Evaluation, 2018: http://gapmaps.3ieimpact.org/evidence-maps/water-sanitation-and-hygiene-wash-evidence-gap-map-2018-update. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[50] Ver www.3ieimpact.org/evidence-hub/evidence-gap-maps. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

5.4 CÓMO SINTETIZAR LA EVIDENCIA DE EVALUACIONES EXISTENTES

Antecedentes	Una vez identificados los grupos de evaluaciones, dicha evidencia existente puede ser sintetizada para revelar lo que dice. Esto podría hacerse a partir del repositorio o del mapa de evidencia ya sugeridos, o si el país ha llevado a cabo varias evaluaciones de un sector en particular. Por ejemplo, Sudáfrica ha realizado siete evaluaciones y creado un mapa de evidencia sobre el sector de asentamientos humanos, y se ha elaborado una síntesis al respecto. Hacer una síntesis de evaluaciones es importante por varias razones. En primer lugar, los hallazgos resumidos de varias evaluaciones pueden ayudar a los decisores políticos a formarse opiniones mejor sustentadas, ya que reúnen la evidencia disponible apta para ser evaluada críticamente (en términos de calidad) dentro de los plazos disponibles para la toma de decisiones. En segundo lugar, una síntesis de evaluaciones consolida la información de las evaluaciones e investigaciones ya existentes sobre programas y problemas con la provisión de servicios y por lo tanto está respaldada por más datos que una evaluación simple. Esto incorpora una perspectiva más amplia. Tercero, la síntesis de evaluaciones consolida los hallazgos de las evaluaciones, crea una base de conocimiento accesible e identifica los vacíos o necesidades de conocimiento sobre una temática o un tema en particular, lo que puede servir de orientación para futuras evaluaciones.
Objetivo	El objeto de una síntesis de evaluaciones es depurar y consolidar sistemáticamente los datos de varias evaluaciones y otras fuentes de evidencia, con la finalidad de extraer conclusiones mejor fundamentadas en relación con una pregunta en particular, o de servir de insumo para la planificación y el diseño de las políticas públicas y potencialmente los ENV.
En qué momento se implementa	Idealmente se implementa una vez que se ha creado una base inicial de evidencia de evaluaciones. Podría hacerse, por ejemplo, después de identificar las evaluaciones de la Base de Datos de Evaluaciones Africanas y las bases de datos de 3ie.
Pasos típicos	1. Seguir los pasos indicados con relación al repositorio de evaluaciones con el fin de identificar evaluaciones que vengan al caso para la pregunta específica que desean responder, o para el sector específico. 2. Obtener los informes, o al menos documentos sobre los hallazgos. 3. Ya sea contratar a un proveedor de servicios o llevar a cabo una síntesis ustedes mismos, extrayendo los hallazgos comunes y las lecciones de estos que sean de interés para su pregunta o sector. 4. Formular recomendaciones a partir de este cuerpo de evidencia.
Recursos requeridos	• Acceso a un conjunto de evaluaciones, ya sea de un repositorio o de un mapa de evidencia • Asignación de recursos para contratar a una persona que apoye con la elaboración de la síntesis, y para que el personal pueda formar parte del proceso
Consejos útiles	• Cómo mínimo, buscar evaluaciones en la Base de Datos de Evaluaciones Africanas y en las bases de datos de 3ie para elaborar una síntesis cualitativa. • Es posible subir de nivel y realizar un proceso de síntesis riguroso, ya sea una síntesis rápida o una revisión sistemática en regla. Para ello se tienen que seguir protocolos estrictos, para que el proceso pueda ser replicado.
Fuentes de información adicional	• https://betterevaluation.org/en/rainbow_framework/synthesise/ synthesise_across_evaluations • Guía para la elaboración de una síntesis evaluativa No. 2.2.15 del DPME sudafricano[51] • La Universidad de Makerere cuenta con centros de apoyo a la elaboración de revisiones sistemáticas así como síntesis rápidas. • Contactar al doctor Ekwaro Obuko, del Africa Centre for Systematic Reviews and Knowledge Translation, Makerere University (ekwaro@gmail.com). • 3ie tiene un repositorio de revisiones sistemáticas.[52] • Para obtener mayor información sobre revisiones sistemáticas, contactar a Marie Gaarder (mgaarder@3ieimpact.org) o Ruth Stewart, del African Centre for Evidence (ruths@uj.ac.za).

[51] Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la República de Sudáfrica, Guideline on Implementation Evaluation, Guía para la elaboración de evaluaciones No 2.2.15 del DPME, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/Guideline%20 2.2.15%20Economic%20Guideline%20 %2014%2003%2020%20docx%20%20-%20Copy.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[52] Ver www.3ieimpact.org/evidence-hub/systematic-review-repository. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Cuadro 5: Modalidades de síntesis evaluativas, naturaleza y plazos de ejecución

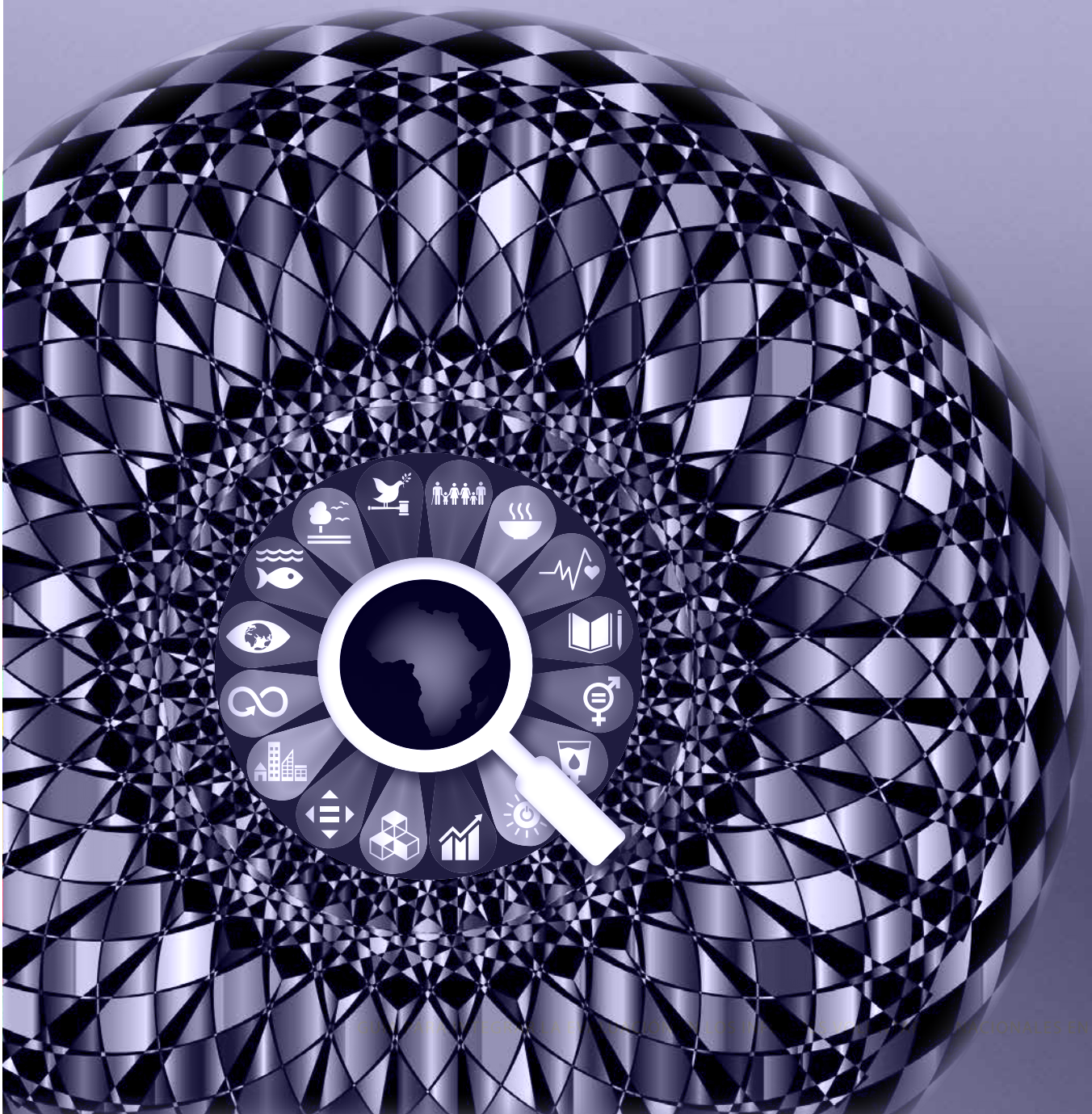
TIPO DE SÍNTESIS	NATURALEZA	TIEMPO REQUERIDO PARA COMPLETARLA
Revisión literaria tradicional (en ocasiones denominada revisión narrativa)[53]	Revisión narrativa selectiva (no sistemática); coteja estudios que revisten interés y extrae conclusiones a partir de ellos. No emplea una metodología sistemática para identificar los estudios. Asimismo, a menudo carece de una metodología sistemática para sintetizar o priorizar los estudios y lidiar con hallazgos contradictorios.	1 semana a 2 meses
Evaluación rápida de alcance	Síntesis rápida de las investigaciones realizadas sobre una temática (limitada) en particular. Podría ser sistemática pero, dado que es rápida, es poco probable que sea exhaustiva o detallada.	1–2 semanas a 2 meses
Evaluación rápida de evidencia	Búsqueda sistemática pero un resumen rápido de las investigaciones existentes sobre una temática en particular. Síntesis de la evidencia que suministran estos estudios para responder a la pregunta de la evaluación rápida de evidencia.	2–6 meses (más rápida que una revisión sistemática)
Revisión sistemática en regla	Amplia revisión de las investigaciones existentes sobre una temática en particular y síntesis de la evidencia suministrada por dichos estudios para responder a la pregunta de la revisión.	8–12 meses como mínimo
Revisión sistemática de múltiples brazos	Mapa completo y síntesis de los diferentes tipos de evidencia para responder a la pregunta de la revisión.	12 meses como mínimo
Revisión de revisiones	Igual que cualquiera de los métodos descritos arriba pero solo incluye revisiones de otras revisiones.	Suele ser más rápida que otros tipos de revisión sistemática en regla

Fuente: DPME, Guideline on Implementation Evaluation No. 2.2.15.

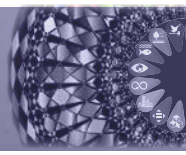
[53] La revisión narrativa puede confundirse con la síntesis narrativa, que puede realizarse como parte de una revisión sistemática.

SECCIÓN C

DE LA EVALUACIÓN A LA CREACIÓN DE ECOSISTEMAS DE LA EVALUACIÓN



6 ECOSISTEMAS DE LA EVALUACIÓN



6.1 ¿QUÉ ES UN SISTEMA DE EVALUACIÓN O UN ECOSISTEMA DE LA EVALUACIÓN?

Para que la evaluación evolucione y pase a ser más que un estudio individual tienen que darse una serie de elementos, que van desde gestionar el sistema, pasando por obtener recursos, hasta asegurar la calidad, proporcionar capacitación, etc. En el cuadro 6 encontramos un listado que eventualmente puede ser cubierto. En los países que cuentan con sistemas de evaluación nacionales establecidos, como Benín, Sudáfrica y Uganda, muchos de estos elementos ya han sido creados. Un reportaje de Goldman et al. (2018) describe dichos elementos.[54] La figura 8 ilustra una forma de caracterizar los elementos que componen el sistema. El cuadro 6 realiza una adaptación y describe algunos de los elementos de un sistema de evaluación.

Una edición extraordinaria del portal web de la revista especializada African Evaluation Journal describe el proceso de creación del sistema nacional de evaluación de Sudáfrica.[55] Para que la evaluación evolucione hacia una estructura sistematizada, es necesario implementar dichos elementos. Cabe anotar que no se trata de un proyecto rápido: las experiencias de Benín, Sudáfrica y Uganda sugieren que la creación de todos los elementos del ecosistema debe tomar entre 5 y 10 años. La clave estriba en desarrollar y promover el desarrollo de una asociación nacional de evaluación que pueda hacerse cargo de impulsar la evaluación profesional. El organismo madre de estas asociaciones es la Asociación Africana de Evaluación (African Evaluation Association, AFREA).[56]

Figura 8: Elementos de un sistema de evaluación

1	Política	El plan de evaluación	S vs. E	Autonomía e imparcialidad	Retroalimentación	Planificación y presupuestación de la alineación	
2	Metodología	Selección de indicadores	Criterios de selección	Definición de prioridades	Cadena de causalidad	Metodologías utilizadas	Recolección de datos
3	Organización	Coordinación y supervisión	Oficina de estadística	Ministerios de línea	Niveles descentralizados	Vínculo con proyectos	
4	Capacidad	Problema reconocido	Plan de desarrollo de capacidades				
5	Participación de actores externos al gobierno	Parlamento	Sociedad civil	Donantes			
6	Calidad	Uso efectivo de SyE	Uso interno de hallazgos del SyE				

Fuente: Holvoet, N., y Renard, R., 2007, Monitoring and evaluation under the PRSP: Solid rock or quick sand?, *Evaluation and Program Planning* 30, 66-81, https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2006.09.002.

[54] Goldman, et al, The Emergence of Government Evaluation Systems in Africa: The case of Benin, Uganda and South Africa, Afr. Eval. J., Vol. 6, No. 11, 2018: https://doi.org/10.4102/aej.v6i1.253. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[55] Estos documentos pueden accederse en el portal web de la revista especializada African Evaluation Journal: https://aejonline.org/index.php/aej/issue/view/6. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

[56] Ver African Evaluation Association: www.afrea.org. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Cuadro 6: Elementos centrales de los ecosistemas de la evaluación

ELEMENTO	¿QUÉ SE NECESITA?
Gobernabilidad	Las estructuras de gobernabilidad centrales (por ejemplo, las sesiones del consejo de ministros) necesitan evidencia.
	Evaluaciones del trabajo de la organización agendadas en las comisiones parlamentarias y socializadas con el público más amplio.
	Que los políticos y altos directivos lean la evidencia suministrada en formatos accesibles.
Políticas públicas y/o legislación	Una política que sirva de orientación para el desarrollo del sistema. Esta puede ser ya sea una política de seguimiento y evaluación (como en el caso de Uganda) o una política de evaluación (como en Sudáfrica). Podría estar consagrada en la legislación. Benín está desarrollando normatividad al respecto.
Planes	Planes para recabar la evidencia requerida
	Planes de mejora establecidos y sometidos a seguimiento como resultado de las evaluaciones
	Los planes organizacionales requieren una demostración del uso de evidencia en el diagnóstico y el diseño.
Gestión	Los sistemas de gestión necesitan utilizar la evidencia e implementar los planes de mejora.
	Un liderazgo y una cultura que incentiven el aprendizaje, la innovación y el uso de evidencia
	Las estructuras/sesiones requieren evidencia específica para ser discutida y agendada.
	Surgimiento de una comunidad de prácticas en la que la profesión de la evaluación se autogestione y esté representada por una asociación nacional de evaluación (Organizaciones Voluntarias de Evaluación Profesional, OVEP).
Participación de interesados	Nivel de participación de diferentes actores del gobierno, la academia y la sociedad civil. Las OVEP son un importante actor.
Financiamiento	Financiamiento para la generación y socialización de la evidencia
Recursos humanos	Estructuras que comprendan posiciones para profesionales de la evaluación, investigación y estadística e informática que tengan las habilidades necesarias, y financiamiento para dichos puestos.
	Desarrollo de términos de referencia estandarizados para los puestos, que incluyan la generación, la gestión y el uso de evidencia
	Acuerdos concernientes al desempeño que incluyan la generación y el uso de evidencia
Creación de capacidad	Desarrollo de competencias en generación y uso de evidencia para el personal del gobierno, así como profesionales de seguimiento y evaluación e investigación, idealmente vinculados a una asociación nacional de evaluación (OVEP)
	Una currícula que refleje las necesidades de una política y competencias de generación y uso de evidencia
	Cursos formales, cursos cortos y sistemas de mentoreo (mentoring) en generación y uso de evidencia (evaluación, mapas de evidencia, revisiones sistemáticas, etc.)
Aseguramiento de la calidad	Desarrollo de criterios para la producción de evidencia, entre ellos evaluación, mapas de evidencia, etc.
Intermediación y comunicación	Creación de unidades que funjan de intermediarias del conocimiento en el gobierno y con nexos con el mundo exterior
	Evidencia de evaluaciones e investigaciones almacenada y accesible (por ejemplo, repositorio de evaluaciones)
	Comunicación sistemática de los resultados de seguimiento y evaluación e investigación
	Medios que comparten los resultados de la generación y el uso de evidencia
	Producción de evidencia en formatos accesibles

Fuente: Elaboración propia de los autores.

6.2 OPCIONES PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN CAPITALIZANDO EL PROCESO DE EXÁMENES NACIONALES VOLUNTARIOS

El proceso de ENV puede ser propicio para desarrollar un sistema de evaluación de varias formas:

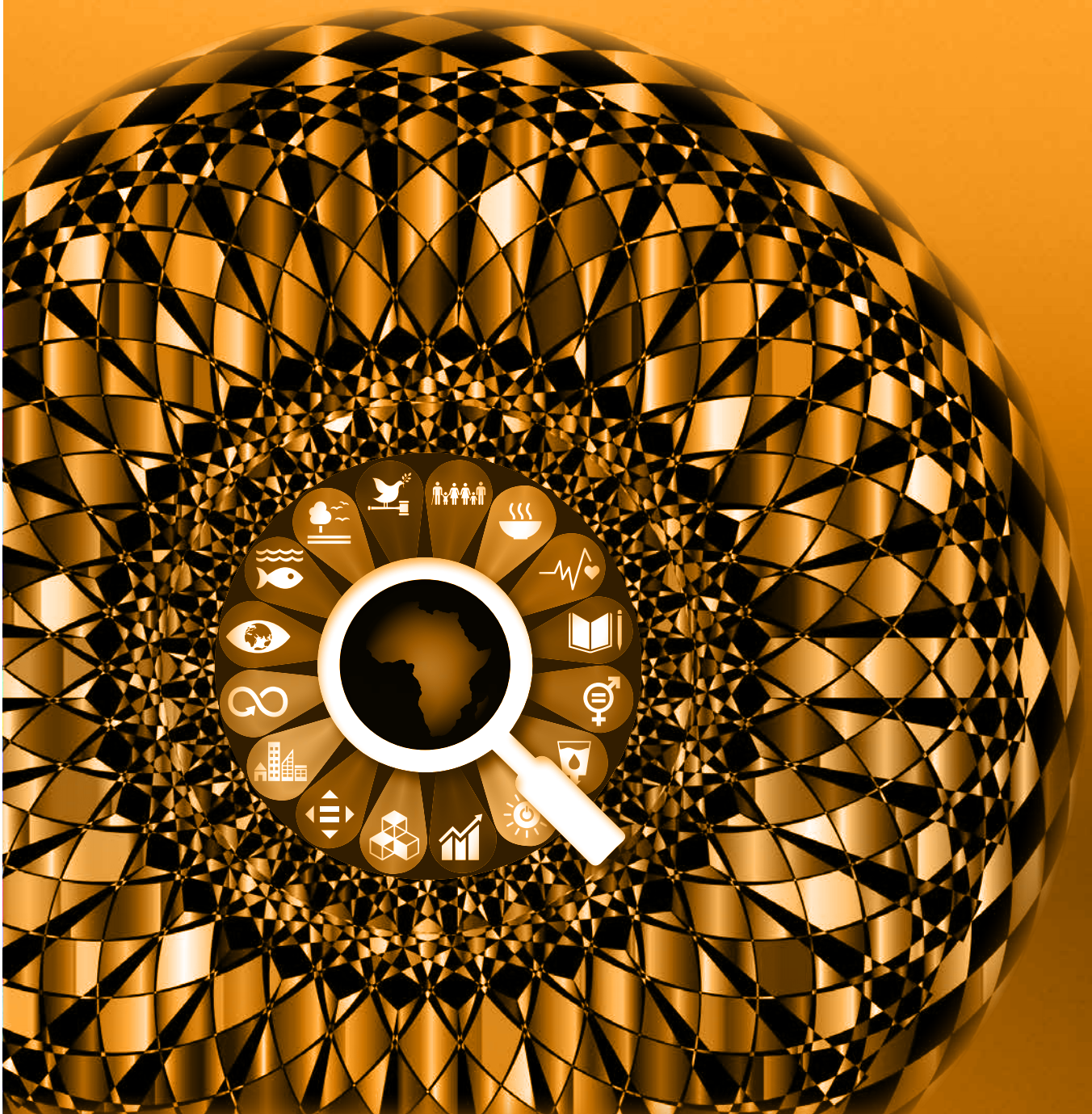
- Incentivando el uso de evidencia de evaluación en los programas y políticas sobre los que se da cuenta en el ENV;
- Aprovechando el ENV para estimular el recojo de evidencia, tanto existente como en forma de evaluaciones o procesos evaluativos nuevos;
- Construyendo una coalición de organizaciones que apoyen el uso de evidencia de evaluaciones, que cuente a UNICEF y otros organismos de las Naciones Unidas entre sus miembros;
- Comprometiendo a UNICEF y otros aliados del desarrollo a contribuir con evaluaciones piloto, talleres de evaluación o un inventario de evaluaciones existentes como parte del proceso del ENV, lo cual puede ayudar a establecer un sistema de evaluación;
- Aprovechando el ENV para llamar la atención sobre la necesidad de evidencia en el país;
- Alentando capacidades nacionales internas de síntesis o ejecución de evaluaciones.

Una evaluación piloto constituye un buen punto de partida para crear un sistema. Davids et al. (2015) describen el proceso que se llevó a cabo en ese sentido en Sudáfrica.[57] El piloto de referencia se utilizó para validar diferentes elementos del sistema, desde la elaboración de los términos de referencia, pasando por la fase inicial, hasta la respuesta de la gerencia y los planes de mejora. A medida que se validaba y se corroboraba la pertinencia de cada etapa, se desarrollaban lineamientos. Paralelamente se desarrollaron los sistemas para los planes nacionales de evaluación, criterios de evaluación y competencias de evaluación.

[57] Davids, M., et al., The Pilot Evaluation for the National Evaluation System in South Africa: A diagnostic review of early childhood development, Afr. Eval. J., Vol. 3, No. 1, 2015: https://doi.org/10.4102/aej.v3i1.141.

SECCIÓN D

APLICACIÓN EN LOS EXÁMENES NACIONALES VOLUNTARIOS



7 APLICACIÓN EN LOS EXÁMENES NACIONALES VOLUNTARIOS 2020 –2021

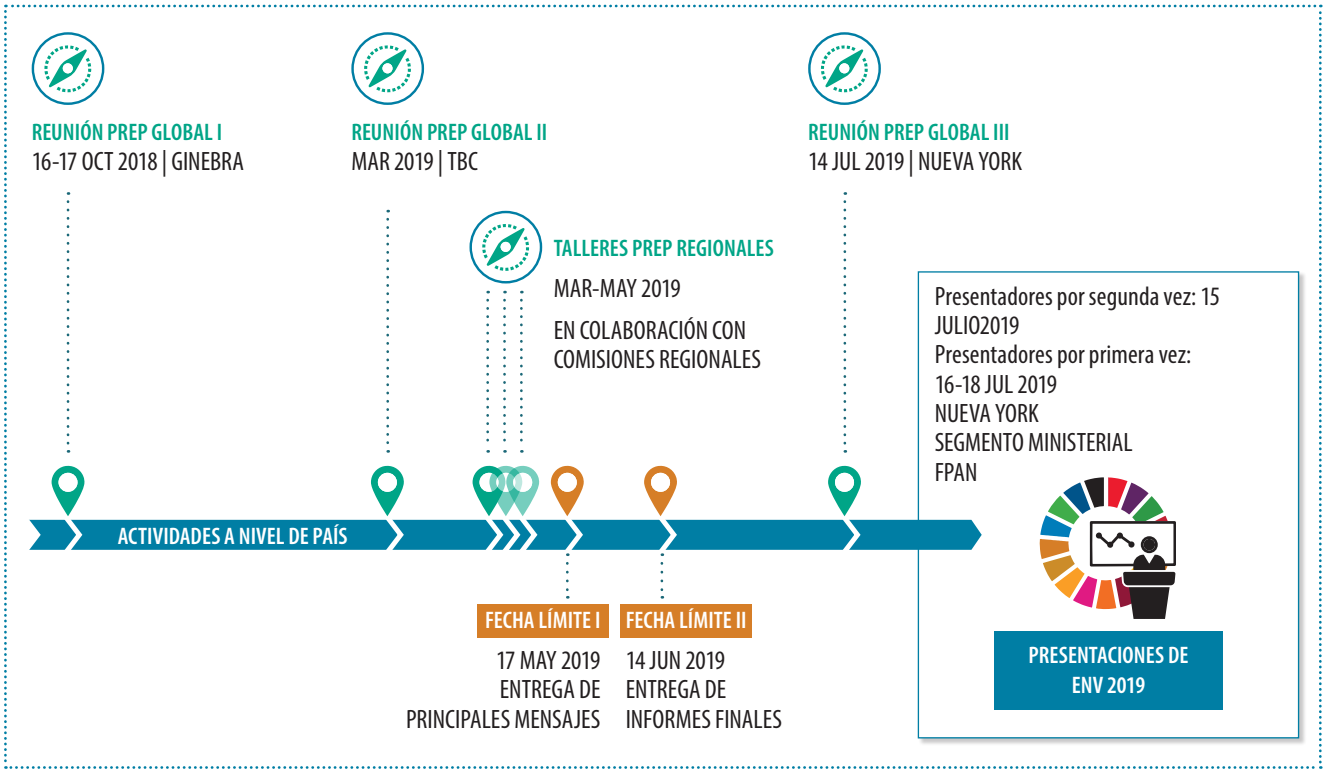
7.1 APLICACIÓN EN EL EXAMEN NACIONAL VOLUNTARIO 2020

Los ENV tendrán que ser presentados en la sesión del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas de julio de 2020, típicamente en una presentación de 15 minutos. En la figura 9 se muestran los plazos del proceso de preparación para la presentación de 2019.

Si se mantiene el mismo marco cronológico para el ENV de 2020, se tiene cerca de 13 meses para la preparación. ¿Cuáles son algunas de las actividades que pueden llevar a cabo los países en los 12 a 13 meses que tienen para preparar los ENV de 2020? He aquí algunos ejemplos:

- Auditar qué evaluaciones han sido realizadas en el país por el gobierno, las instituciones donantes y las organizaciones de la sociedad civil, y tratar de conseguirlas dentro de lo posible. En las que revistan interés para los temas tratados en 2019, sintetizar las lecciones (*ver la subsección 5.2*). Otras fuentes útiles son las auditorías de desempeño nacionales sobre los ODS realizadas por las más altas instituciones auditoras en algunos países.[58]
- Utilizar los talleres de interesados cuidadosamente preparados como talleres de evaluación para identificar las áreas en las que se requiere un mayor análisis de los temas del ENV de 2020 (*ver la subsección 4.2.2*).

Figura 9: Línea de tiempo para los exámenes voluntarios nacionales de 2019



[58] Ver la siguiente guía de elaboración de los ENV sobre preparación para la implementación de los ODS en el Medio Oriente y África Septentrional: INTOSAI, A Practical Guide to Government SDG Preparedness Reviews: Based on the experiences and reflections of seven supreme audit institutions, julio de 2018: www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/SDGs_and_SAIs/SDGs_Netherlands_EN.pdf. Argelia, Marruecos y Túnez han implementado este proceso.

- Desarrollar **teorías de cambio** para programas clave y usarlas para verificar la idoneidad del diseño y los indicadores (*ver la subsección 5.1*).
- Llevar a cabo **evaluaciones rápidas** ahí donde existan brechas significativas en torno a políticas o programas específicos (*ver la subsección 4.2.1*).
- Comisionar **síntesis** de brechas clave ahí donde se requiera un conocimiento más amplio de lo que funciona y no funciona (*ver las subsecciones 5.3–5.4*).
- Reunirse con los adalides nacionales del seguimiento y evaluación en el ejecutivo, el parlamento (por ejemplo, el servicio de investigación parlamentaria) y las asociaciones nacionales de seguimiento y evaluación, y conversar sobre **cómo llevar a cabo evaluaciones dirigidas por el país** de aquí en adelante, o incluso cómo promover sistemas nacionales de evaluación, tomando ejemplos de Benín, Sudáfrica y Uganda. Podría haber cierto apoyo de Twende Mbele[59] o de la Red de Parlamentarios Africanos por la Evaluación para el Desarrollo (APNODE).
- En **África Occidental, conversar con el Programa Desarrollo de Capacidades y Evaluación de Impacto en África Occidental (WACIE)** sobre la posibilidad de apoyar la ejecución de evaluaciones específicas o la creación de sistemas de evaluación.
- Conversar con **UNICEF, CLEAR-AA y CLEAR para África Francófona** sobre la posibilidad de impulsar sistemas de evaluación.

Cuadro 7: Posible secuencia de actividades para el ENV de 2020, aprovechando la evidencia de evaluaciones

ACTIVIDAD	2019						2020						
	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL
Reunirse con los interesados para acordar las áreas prioritarias a cubrir en el informe y elaborar un plan de acción (que incluya un cronograma como este)													
Comisionar mapas de evidencia con relación a dichas áreas, lo cual incluye emprender una búsqueda de evaluaciones existentes													
Decidir en qué áreas se deberían llevar a cabo actividades de evaluación rápida para identificar las brechas													
Comisionar evaluaciones rápidas													
Comisionar síntesis a partir de los informes identificados en el mapa de evidencia													
Organizar un taller con los interesados para tratar los hallazgos emergentes y sus implicaciones													
Redactar un informe resumido en borrador y extraer las áreas de acción clave requeridas													
Organizar un taller con los interesados													
Revisar el informe													
Obtener la aprobación del informe													
Sesión del Foro Político de Alto Nivel													

[59] Contactar a Cara Waller, Directora de Programas de Twende Mbele, en: cara.waller@wits.ac.za.

7.2 PLANIFICACIÓN PARA EL CICLO DEL EXAMEN NACIONAL VOLUNTARIO 2021

El ENV de 2020 ofrece muchas opciones más, además de las arriba descritas. Estas podrían incluir:

- Trabajar en estrecha coordinación con los interesados en la elaboración de una **agenda de evidencia** en relación con las áreas de interés centrales, entre ellas los temas sobre los cuales el país tiene previsto informar al Foro Político de Alto Nivel.
- En particular, esto puede servir de orientación ahí donde se requiera obtener información general sobre la evidencia existente, utilizando **mapas de evidencia** (subsección 5.3) o síntesis evaluativas (subsección 5.4). Puede servir de insumo para la **agenda de evidencia.**
- Ahí donde existan brechas, **planificar evaluaciones** o investigaciones **en regla**, especialmente en aquellas áreas en las que el seguimiento esté revelando que hay problemas o donde se requieran decisiones en materia de financiamiento. La prioridad deberían ser las evaluaciones de implementación o evaluaciones de efectos basadas en una teoría, ahí donde sea viable obtener resultados en apenas más de un año, los mismos que puedan ser utilizados como insumos para los procesos de políticas públicas. Algunos países con inversiones importantes (por ejemplo, en pensiones de jubilación, subsidios para la infancia, etc.) posiblemente deseen llevar a cabo algunas evaluaciones de impacto.
- Elaborar **planes de mejora** como resultado de las evaluaciones.[60]
- Pensar en cómo la creación de un **sistema nacional de evaluación** puede fortalecer las políticas y los programas nacionales, y cómo se pueden utilizar los resultados en los ENV.
- Revisar los **informes alternativos o informes en la sombra** que están siendo elaborados por las partes interesadas en algunos países.[61]

Cuadro 8: Posible secuencia de actividades para el ENV de 2021, aprovechando la evidencia de evaluaciones

ACTIVIDAD	2019		2020				2021		
	JUL-SEP	OCT-DIC	ENE-MAR	ABR-JUN	JUL-SEP	OCT-DIC	ENE-MAR	ABR-JUN	JUL
Reunión de interesados para acordar las áreas prioritarias del informe y elaborar un plan de acción (incluido un cronograma como este)									
Agenda de evidencia desarrollada y vinculada al ENV									
Comisionar mapas de evidencia sobre estas áreas, incluyendo búsquedas de evaluaciones existentes									
Evaluación piloto (incluye extraer lecciones más amplias y un sistema de evaluación)	Seleccionar	Comisionar			Realizar		Plan de mejora		

[60] Una guía para la elaboración de planes de mejora puede encontrarse en: Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la República de Sudáfrica, How to Develop an Improvement Plans to Address Evaluation Recommendations, Guía de evaluación del DPME No. 2.2.6, actualizada en julio de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/Guideline%202.2.6%20Improvement%20Plan%2014%2007%2018.pdf.

[61] La siguiente nota ofrece orientación a la sociedad civil para elaborar un informe sobre su contribución a la implementación de la Agenda 2030: Long, Graham, How Should Civil Society Stakeholders Report their Contribution to the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development?, ONU DAES, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18445CSOreporting_paper_revisions_4May.pdf.

◀ "Cuadro 8: Posible secuencia de actividades para el ENV de 2021, aprovechando la evidencia de evaluaciones (cont.)"

ACTIVIDAD	2019		2020				2021		
	JUL-SEP	OCT-DIC	ENE-MAR	ABR-JUN	JUL-SEP	OCT-DIC	ENE-MAR	ABR-JUN	JUL
A medida que se implementa el piloto, elaborar directrices basadas en lo que parece funcionar (por ej., cómo redactar los términos de referencia, cómo estructurar los informes de evaluación, las funciones de los comités de coordinación, etc.)									
Decidir qué evaluaciones de envergadura realizar y utilizar las lecciones extraídas arriba para implementarlas									
Llevar a cabo evaluaciones de envergadura			Comisionar						
Decidir en qué áreas se deberían realizar actividades evaluativas rápidas									
Llevar a cabo evaluaciones rápidas									
Realizar síntesis con base en los informes identificados en el mapa de evidencia									
Taller con interesados sobre los hallazgos emergentes y sus implicaciones									
Elaborar informes iniciales, validarlos con los interesados y elaborar planes de mejora con los interesados									
Aliados empiezan a implementar mejoras									
Desarrollar elementos más amplios del sistema de evaluación (por ej., competencias, normas y cursos)									
Taller con los interesados sobre el panorama emergente como resultado de evaluaciones rápidas/en regla, síntesis									
Revisar el informe									
Conseguir la aprobación del informe									
Foro Político de Alto Nivel									

7.3 APOYO DISPONIBLE

Posiblemente se pueda obtener apoyo de varias organizaciones, entre ellas organizaciones regionales africanas como Twende Mbele, APNODE, la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, CLEAR y otros organismos de las Naciones Unidas como UNICEF, VOPE, 3ie, etc. El apoyo podría ser de índole técnica, financiamiento para evaluaciones piloto e intercambios de experiencia con terceros. Ver la información de contacto a continuación:

- Oficinas de UNICEF:
  - Contacto general de UNICEF: Ada Ocampo, aocampo@unicef.org
  - África Occidental: Michele Tarsilla, mtarsilla@unicef.org
  - África Oriental: Urs Nagel, unagel@unicef.org
- Oficina de Evaluación de la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas: Eskedar Nega, Jefa de Evaluación, enega@uneca.org
- EvalSDGs: Ada Ocampo (ver arriba)
- Twende Mbele: Cara Waller, Directora de Programas, Cara.waller@wits.ac.za
- Programa WACIE: Deo-Gracias Houndolo, dhoundolo@3ieimpact.org
- AFREA/VOPE: Contactar la oficina local de VOPE a través de https://afrea.org/wp-content/cache/ all/index.html#
- 3ie: Marie Gaarder, mgaarder@3ieimpact.org
- CLEAR AA: Dugan Fraser, dugan. fraser@wits.ac.za
- CLEAR para África Francófona: Boubacar Aw, boubacar.aw@cesag.sn
- APNODE: apnode@afdb.org
- Gobierno de Benín: Abdoulaye Gounou, Oficina de Evaluación de Políticas Públicas y Análisis de las Acciones del Gobierno, Presidencia, agounou0@gmail.com
- Gobierno de Sudáfrica: Jabu Mathe, DPME, jabu@dpme.gov.za
- Gobierno de Uganda: Tim Lubanga, Oficina del Primer Ministro, tlubanga@gmail.com

ANEXO 1: REFERENCIAS

Battye, Fraser, y Steph Cartwright, Advancing Rapid Evaluation, 29 de enero de 2019: www.nuffieldtrust. org.uk/files/2019-02/fraser-battye. pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Cairney, P., The Politics of Evidence-Based Policy Making, Palgrave Macmillan, Londres, 2016.

Davids, M., et al., The pilot Evaluation for the National Evaluation System in South Africa: A diagnostic review of early childhood development, Afr. Eval. J., Vol. 3, No. 1, 2015: https://doi.org/10.4102/aej.v3i1.141.

Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido, Reviewing and Scoring Projects, documento de prácticas del DFID, noviembre de 2011: https:// assets.publishing. service.gov.uk/government/ uploads/system/uploads/ attachment_data/ file/67344/HTN-Reviewing-ScoringProjects.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

República Democrática Federal de Etiopía, Ethiopia 2017 Voluntary National Review on SDGs: Government commitments, national ownership and performance trends, Comisión Nacional de Planificación, Addis Abeba, junio de 2017.

Goldman, et al., Mere compliance or learning – M&E culture in the public service of Benin, Uganda and South Africa, Capítulo 4 en: Goldman, I., y Pabari, M. (editores), Policy Making in Africa: Reflections on Using Evidence, Routledge, de próxima aparición en 2020.

Goldman, et al., The Emergence of Government Evaluation Systems in Africa: The case of Benin, Uganda and South Africa, Afr. Eval. J., Vol. 6, No. 11, 2018: https://doi.org/10.4102/aej.v6i1.253.

Iniciativa Internacional para Evaluación de Impacto, 2018: http://gapmaps.3ieimpact.org/ evidence-maps/watersanitation-and-hygiene-wash-evidence-gap-map2018-update. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Effective Evaluation for the Sustainable Development Goals, IIED, 2016: www.iied.org/ effective-evaluation-for-sustainable-developmentgoals. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

INTOSAI, A Practical Guide to Government SDG Preparedness Reviews: Based on the experiences and reflections of seven supreme audit institutions, julio de 2018: www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_ areas/SDGs_and_SAIs/SDGs_Netherlands_EN.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Jha Kingra, K., y B. Leach, How Evidence Helped Address Ultra Poverty in Malawi, serie de informes de 3ie sobre el uso de evidencia, 3ie, Nueva Dehli, 2019: www.3ieimpact. org/evidence-hub/publications/evidence-use/ how-evidence-helped-address-ultra-poverty-malawi. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Long, Graham, How Should Civil Society Stakeholders Report their Contribution to the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development?, ONU DAES: https://sustainabledevelopment.un.org/ content/ documents/18445CSOreporting_paper_revisions_4May. pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

McNall, Miles, y Pennie G. Foster-Fishman, Methods of Rapid Evaluation, Assessment and Appraisal, American Journal of Evaluation, Vol. 28, No. 2, junio de 2009, pp. 151-168: www.researchgate.net/profile/ Pennie_Foster-Fishman/publication/249773524_ Methods_of_Rapid_Evaluation_Assessment_and_ Appraisal/links/561fc8c508ae93a5c9243298.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo para la evaluación de la asistencia al desarrollo: www.oecd.org/dac/evaluation/ daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Programa de Apoyo al Desarrollo Pro-Pobres en Sudáfrica, Evidence-Based Policy-Making (EBPM): Enhancing the use of evidence and knowledge in policy making, PSPPD, julio de 2011.

República de Sudáfrica, Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación, Evaluations: https://evaluations.dpme.gov.za/ evaluations. aspx?keyword=grade%20R. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Ibíd., How to Develop an Improvement Plan to Address Evaluation Recommendations, Guía para la elaboración de evaluaciones No. 2.2.6 del DPME, actualizada en julio de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/ Guideline%202.2.6%20Improvement%20Plan%20 14%2007%2018.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Ibíd., Guideline on Implementation Evaluation, Guía para la elaboración de evaluaciones No. 2.2.10 del DPME, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/ Guideline%202.2.10%20Diagnostic%20Evaluation%20 14%2003%2020.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Ibíd., Guideline on Implementation Evaluation, Guía para la elaboración de evaluaciones No. 2.2.12 del DPME, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/ gallery/Guideline%202.2.12%20Implementation%20 Evaluation%2014%2003%2020.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Ibíd., Guideline on Implementation Evaluation, Guía para la elaboración de evaluaciones No. 2.2.13 del DPME, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/ Guideline%202.2.13%20Impact%20Evaluation%20 14%2003%2020%20%20(3).pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Ibíd., Guideline on Implementation Evaluation, Guía para la elaboración de evaluaciones No. 2.2.15 del DPME, 20 de marzo de 2014: https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/ Guideline%20 2.2.15%20Economic%20Guideline%20 %2014%20 03%2020%20docx%20%20-%20Copy.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Simister, Nigel, Outputs, Outcomes and Impact, INTRAC, 2015:, www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/06/Monitoring-and-Evaluation-SeriesOutcomes-Outputs-and-Impact-7.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Slifer-Mbacké, L., y S. Barry, Etude Nationale sur les Enfants et les Jeunes du System Educatif au Senegal, USAID, 2017.

Smith, Judith, Rapid Evaluation in Healthcare: Opportunities, need and challenges, www nuffieldtrust.org.uk/files/2019-02/judith-smith.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Stern, Elliot, Impact Evaluation: A guide for commissioners and managers, mayo de 2015: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0896de5274a31e000009c/60899_Impact_Evaluation_Guide_0515.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Organización de las Naciones Unidas, Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, Plataforma de Conocimiento sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible: https:// sustainabledevelopment.un.org/hlpf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

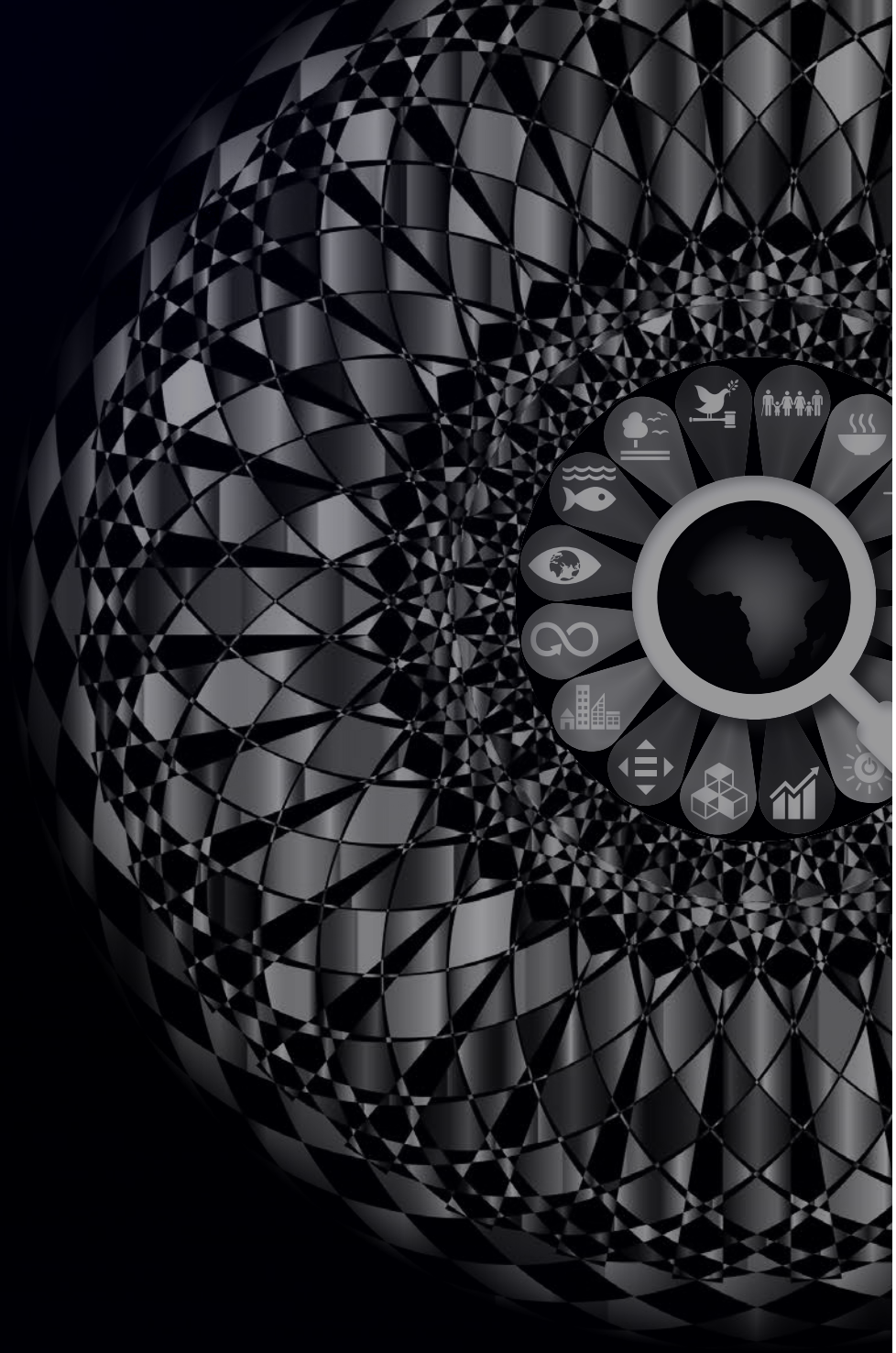
Organización de las Naciones Unidas, La Agenda para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible: www. un.org/sustainabledevelopment/developmentagenda/. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Organización de las Naciones Unidas, Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Plataforma de Conocimiento sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible: https:// sustainabledevelopment.un.org/post2015/ transformingourworld. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Manual para la preparación de exámenes nacionales voluntarios, ONU DAES, 2018: https:// sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20872VNR_hanbook_2019_Edition_v2.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: www.un.org/esa/ffd/ffd3/index.html. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.

Vogel, Isabel, y Zoe Stephenson, Appendix 3: Examples of theories of change, Departamento de Evaluación del DFID, julio de 2012: https://assets.publishing.service.gov.uk/ media/57a08a66ed915d622c000703/Appendix_3_ToC_Examples.pdf. Se accedió al enlace el 13 de noviembre de 2019.



clear
Centros de Aprendizaje en Evaluación y Resultados
ÁFRICA ANGLÓFONA

unicef
para cada niño