



Avances en el uso de las políticas: reforzando la evaluación de impacto para el desarrollo global

■ JULIA KAUFMAN, AMANDA GLASSMAN, RUTH LEVINE, JANEEN MADAN KELLER

Antecedentes

En 2006, cuando un grupo de trabajo del CGD publicó su informe *When Will We Ever Learn? Improving Lives Through Impact Evaluation* (*¿Cuándo aprenderemos? Mejorar vidas a través de la evaluación de impacto*), muy pocos programas sociales usaban estudios para determinar si realmente marcaban una diferencia.¹ Desde entonces, se ha avanzado enormemente a la hora de aprovechar evidencia empírica de mayor calidad para fundamentar la toma de decisiones en materia de políticas públicas; especialmente en países de ingreso bajo y medio a partir de las evaluaciones de impacto de programas. La evaluación de impacto es un método riguroso que determina el impacto neto atribuible a un proyecto o programa, lo que lo hace especialmente adecuado para guiar la toma de decisiones sobre la asignación de recursos, el diseño de programas y la ampliación o reducción de los mismos. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto una agenda inacabada, destacando la necesidad de contar con pruebas de alta calidad, que sean oportunas y específicas para cada contexto. La pandemia ha mostrado que si los formuladores de políticas

toman decisiones basándose en datos y evidencia incompleta y desfasada, su actuación puede costar vidas e impactar el sustento de las familias. En 2020 y 2021, se produjeron aproximadamente 15 millones de muertes más de las que se habrían producido si no hubiera existido el COVID-19 y se espera que las pérdidas económicas acumuladas por la pandemia alcancen los 13,8 billones.²

Dados los posibles beneficios, ¿por qué los responsables de la toma de decisiones en los gobiernos, los organismos de ayuda, las organizaciones multilaterales y las ONG aún no han aprovechado plenamente el valor de la evidencia (incluyendo las evaluaciones de impacto) para mejorar las

*Para explorar más contenido
y material relacionado,
visite [www.CGDev.org/
evidence-to-impact](http://www.CGDev.org/evidence-to-impact)*

políticas públicas? De cara al futuro, ¿cómo puede la comunidad que trabaja en el desarrollo económico y social renovar el impulso e incrementar los apoyos para la evaluación de impacto y la agenda de evidencia más amplia?

En respuesta a estas preguntas y en base al progreso realizado hasta la fecha, el CGD puso en marcha el Grupo de Trabajo sobre Nuevas Herramientas para Elaborar Evidencia sobre el Impacto de las Políticas. Este grupo de trabajo tenía como objetivo desarrollar una agenda renovada para la próxima generación de inversiones en evaluaciones de impacto y sistemas de evidencia con el fin de mejorar su valor a la hora de aplicarlos en el diseño de políticas. Para ello reunió a un diverso grupo de formuladores de políticas y expertos para revisar los avances recientes y examinar, enfocándose en la evaluación de impacto, cómo abordar los obstáculos que aún persisten y dificultan el uso y el aprovechamiento de la evidencia para el desarrollo global.

Dos décadas de progreso

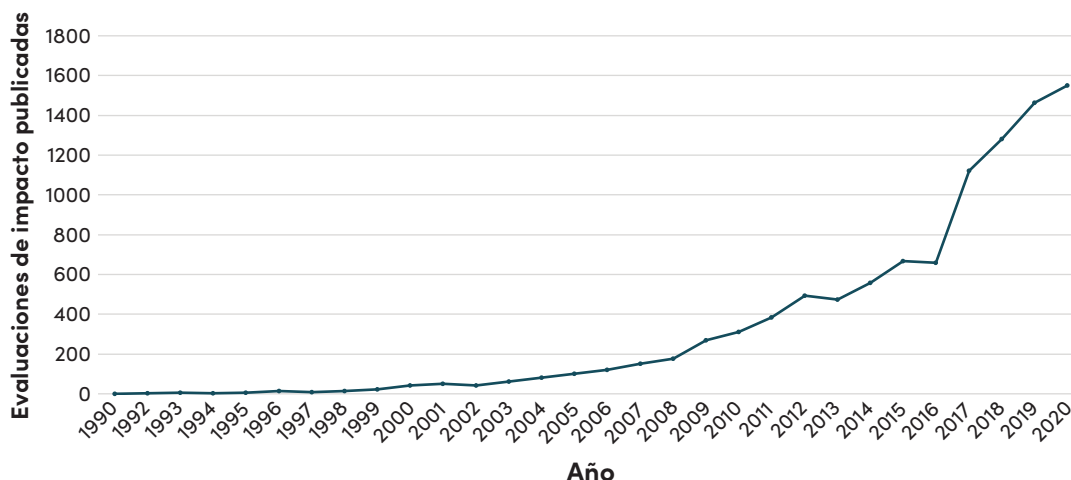
El informe reflexiona sobre más de dos décadas de acción y progreso en la aplicación y el uso de las evaluaciones de impacto para la toma de decisiones. En la actualidad, disponemos de numerosos recursos y ejemplos de buenas prácticas y de impacto político, lo que pone de manifiesto lo lejos que este campo ha llegado a la hora de abordar las críticas persistentes sobre la escala, la generalización y la utilidad

Visite www.CGDev.org/evidence-to-impact para explorar una cronología digital sobre las más de dos décadas de progreso en el ámbito de la evaluación de impacto

política de los métodos de evaluación de impacto. El informe del grupo de trabajo recopila recursos y perspectivas sobre este progreso, y sirve como un instrumento clave para que financiadores, profesionales y estudiantes puedan conocer contribuciones bien desarrolladas.

- ▶ La **cantidad de fondos disponibles y el número de estudios de evaluación de impacto publicados** han aumentado significativamente. Hasta abril de 2022, el portal de evidencia de la Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto (3ie) incluía más de 10.000 registros de evaluación de impacto.³
- ▶ La **comunidad mundial de investigadores y organizaciones que llevan a cabo evaluaciones de impacto sigue creciendo**, incluso en países de ingreso bajo y medio. Las asociaciones entre la evidencia empírica y la política que vinculan en los contextos locales a los investigadores expertos con las oportunidades políticas dentro de situaciones específicas se consideran cada vez más un mecanismo clave para fortalecer *la demanda y el uso de la evidencia*.⁴ Visite www.CGDev.org/evidence-to-impact para ver un mapa interactivo con ejemplos de asociaciones entre la evidencia y la política en todo el mundo.
- ▶ **Los avances en las metodologías y prácticas de datos y evaluación** permiten realizar evaluaciones más rápidas, de menor costo y/o de mayor escala, y mejoran la utilidad de los datos experimentales para la toma de decisiones políticas. En particular, las evaluaciones se realizan cada vez más a una escala lo suficientemente grande como para brindar información creíble para la formulación de políticas. Esto ayuda a abordar preguntas importantes sobre cuál es el impacto atribuible en un contexto en el que existen numerosos desafíos de implementación en el mundo real.⁵
- ▶ Las evaluaciones de impacto implican cada vez más **análisis cuantitativos y cualitativos complementarios**, o al menos suelen ir acompañadas de estos análisis. Esta evidencia se obtiene a través de datos de observación y

FIGURA 1 Número de evaluaciones de impacto publicadas entre 1990 y 2020



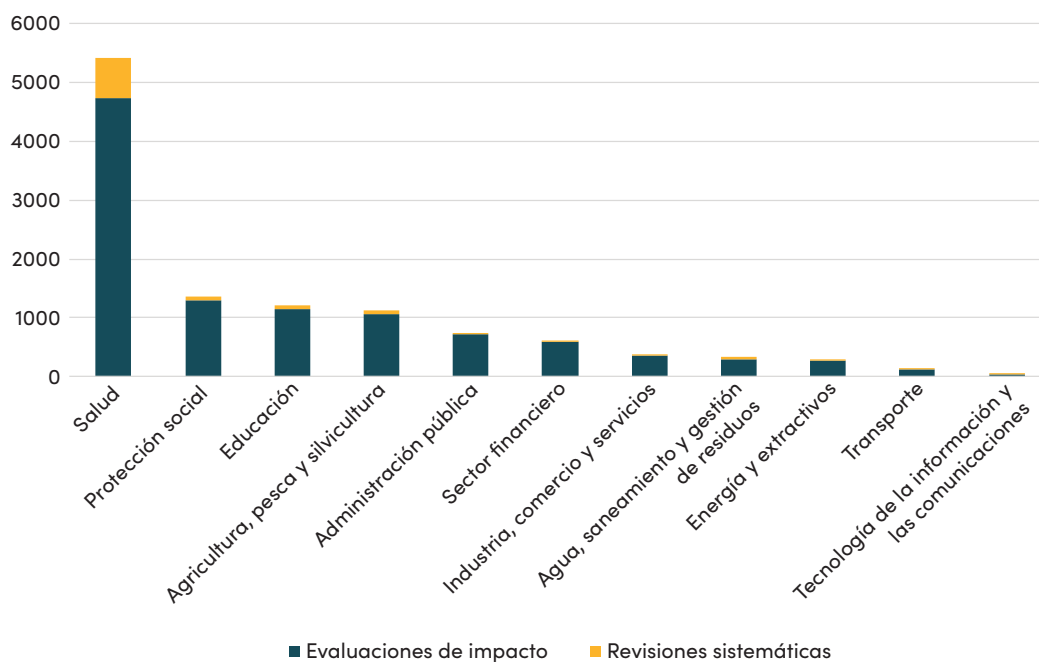
Fuente: 3ie Development Evidence Portal (datos a marzo de 2022).

seguimiento y de entrevistas a los participantes, entre otras fuentes, lo que mejora la capacidad de derivar inferencias relevantes para las políticas.

► **La aplicación de las herramientas de evaluación de impacto se ha ampliado a nuevos ámbitos** como la

deforestación y el empoderamiento de la mujer, que históricamente han recibido una atención mínima por parte de la comunidad de investigación y evaluación del desarrollo. Sin embargo, la distribución de la evaluación de impacto por sectores sigue concentrándose en la salud, la protección social y la educación.

FIGURA 2 Distribución de las evaluaciones de impacto y las revisiones sistemáticas en el portal 3ie por sectores



Fuente: 3ie Development Evidence Portal (datos a junio de 2022).

Notas: Esta cifra agrega los totales en el portal de 3ie desde 1990 hasta junio de 2022. No refleja los posibles cambios en el tiempo dentro de sectores específicos.

Desafíos pendientes

A pesar de los avances significativos, el uso de la evaluación de impacto para la formulación de políticas aún no ha logrado una tracción generalizada. En todos los sectores, los responsables de la toma de decisiones de los gobiernos, las agencias de ayuda y cooperación internacional, las organizaciones multilaterales y las ONG aún no han aprovechado plenamente el valor de la evidencia—incluyendo las evaluaciones de impacto—para mejorar las políticas públicas. La incapacidad de utilizar sistemáticamente la evidencia en la toma de importantes decisiones políticas, tanto a nivel mundial como nacional, ha provocado que se pierdan beneficios sociales y económicos. Numerosos desafíos limitan el uso de la evidencia.

- ▶ Por el lado de la demanda, **las evaluaciones de impacto pueden no ser relevantes para las decisiones políticas y no responder a las prioridades, los plazos y las preguntas de los responsables de la toma de decisiones.**

Por ejemplo, cuando se amplía una intervención piloto, se ajusta un programa generalizado o se introduce una nueva innovación, los análisis complementarios sobre

el contexto, la estructura de costos, la viabilidad de la aplicación, la equidad y la economía política son importantes para determinar el impacto de las políticas, pero a menudo se pasan por alto.⁶ A la hora de asignar recursos escasos, el análisis de costos es especialmente importante para los formuladores de políticas, pero el porcentaje de las evaluaciones de impacto que incluyen un análisis de rentabilidad no ha variado mucho a lo largo del tiempo, manteniéndose en torno al 15 por ciento.⁷

- ▶ Por el lado de la oferta, **los responsables de la toma de decisiones a menudo carecen de los incentivos institucionales y del financiamiento necesarios para generar y actuar sobre la base de evidencia pertinente,** especialmente de evaluación del impacto. La escasa financiación y uso de estos métodos se debe en parte a la falta de incentivos institucionales, de señales coherentes y de liderazgo que enfatizan la importancia del aprendizaje y del uso de la evidencia.
- ▶ **Los modelos de financiación actuales contribuyen a impedir que se alineen los incentivos relativos a las necesidades de los formuladores de políticas y de los investigadores académicos.** Los incentivos que

TABLA 1 El papel del costo en la generación de evidencia en determinados países

	ORGANISMOS INTERNACIONALES	MÉXICO	COLOMBIA	SUDÁFRICA	UGANDA	FILIPINAS
Cómo influye el coste en la producción de evidencia	Los donantes (oficiales y privados) financian, pero la base de financiación sigue siendo bastante reducida	CONEVAL financia, a veces con el apoyo de organismos como el BID. Los costos de la Evaluación de Impacto son un desafío	Presupuesto nacional asignado tanto al Departamento Nacional de Planeación como a otros organismos gubernamentales	El DPME financia una parte, los departamentos financian el resto. Los costos de la Evaluación de Impacto son un desafío	Utilización de fondos colectivos con múltiples donantes y el gobierno. Los costos de la Evaluación de Impacto son un desafío	Los donantes y algunos organismos (NEDA y PIDS) financian. Otros organismos no disponen de fondos regulares para las Evaluaciones de Impacto

Fuente: Manning *et al.* 2020.

sustentan la investigación académica ayudan a fomentar la producción de conocimientos valiosos en el ámbito público. Sin embargo, estos incentivos también pueden limitar la relevancia y el uso de las políticas. Se necesitan nuevos enfoques, no para sustituir el rigor y las normas de identificación existentes en el mundo académico, sino para complementarlos con una investigación que responda a las necesidades de toma de decisiones a corto y medio plazo directamente, y cierre las brechas de información a lo largo de toda la cadena causal, incluyendo los datos observacionales y cualitativos relacionados con la implementación. Además, los esfuerzos por crear asociaciones equitativas y basadas en la confianza en la evidencia y las políticas—un factor clave para los análisis y debates sobre políticas que responden a preguntas que evolucionan con el tiempo—siguen siendo un trabajo en curso, en parte debido a una financiación institucional y unos plazos limitados.⁸

Recomendaciones

El grupo de trabajo ofrece recomendaciones sobre “qué y cómo financiar las evaluaciones de impacto y reforzar el ecosistema de evidencia de manera más general para lograr alcanzar el potencial que tienen estas metodologías”; dos objetivos que están interrelacionados. El grupo de trabajo insta a los financiadores, a los formuladores de políticas y a los profesionales a priorizar las evaluaciones de los programas con mayor capacidad de tener un impacto en la vida de las personas y/o aquellos que reciben importantes recursos públicos. De este modo, los financiadores pueden maximizar el potencial de la evaluación de impacto para mejorar el bienestar social y económico en todo el mundo.

Un tema central del informe es la importancia de transferir recursos y la capacidad de fijar la agenda a quienes mejor entienden los contextos políticos locales y las necesidades de toma de decisiones. El informe también insta a los gobiernos y a los actores relevantes en el mundo del desarrollo económico a integrar la evidencia y el aprendizaje en sus

operaciones y programación habituales, y ofrece formas para que los investigadores amplifiquen los análisis de implementación, entrega y costos junto con las evaluaciones de impacto con el fin de lograr una mayor relevancia política. En concreto, el grupo de trabajo propone cinco formas de mejorar la financiación y el uso de las evaluaciones de impacto, dirigidas a toda la comunidad que trabaja en el desarrollo económico y social: formuladores de políticas de los gobiernos, financiadores, investigadores y ONG:

1. Diseñar evaluaciones que se fundamenten en preguntas concretas sobre políticas y en el espacio de decisión disponible.

Las evaluaciones deben desarrollarse para apoyar a los responsables de la toma de decisiones que estén interesados en utilizar más análisis y decidir basándose en ellos (además de ampliar la base global de conocimiento). Pero la importancia de la generación de demanda y la capacidad de respuesta aún no se han traducido en una práctica generalizada en este ámbito. Además, para responder a las necesidades de información de los responsables de la toma de decisiones, las evaluaciones de impacto deberían integrar de forma rutinaria una serie de análisis complementarios que ayuden a que los resultados de la evaluación sean más relevantes para las decisiones del mundo real.⁹ Las inversiones en evaluación de impacto también deberían ir acompañadas de una asistencia técnica integrada que apoye el uso de la evidencia a lo largo de la duración del programa.

2. Aprovechar la tecnología para obtener evidencia oportuna y de menor costo.

Para aprovechar al máximo las nuevas fuentes de datos y los avances en los métodos analíticos y usarlos en el diseño de políticas, las partes interesadas deben aumentar las inversiones destinadas al fortalecimiento de la capacidad para aplicar estos datos y técnicas metodológicas a la evaluación del impacto y la generación de evidencia para la toma de decisiones rutinarias. Además, las inversiones destinadas a mejorar la calidad, la regularidad y el nivel de

detalle de los sistemas de datos administrativos pueden generar importantes beneficios a las funciones gubernamentales.¹⁰ Muchas empresas privadas integran ahora la experimentación continua en sus operaciones a través de tests A/B y otros análisis, lo que ofrece un modelo para los gobiernos que buscan integrar el uso de la evidencia en su propia toma de decisiones y diseño de programas.

3. Fomentar las asociaciones entre la evidencia y las políticas con base local. Las asociaciones entre la evidencia y las políticas informadas a nivel local pueden servir de base para un ecosistema de evidencia sostenible. La comunidad que trabaja en el desarrollo debería centrar sus recursos cada vez más en iniciativas sobre el uso de datos en políticas específicas según el contexto y en investigadores con un profundo conocimiento de este, lo que les permitiría identificar temas de investigación relevantes para las políticas y lograr la adopción de medidas basadas en los hallazgos. Una comunidad centrada en el desarrollo de asociaciones de evidencia podría elaborar directrices detalladas sobre la financiación de asociaciones y diseñar un centro de excelencia para la investigación continua y el aprendizaje compartido de las mejores prácticas de asociación. Para seguir avanzando en las asociaciones equitativas a través de grupos de investigación y de análisis que profundizan de las políticas, deberían crearse consorcios de financiación entre filántropos y entidades multilaterales y bilaterales para canalizar la financiación hacia un apoyo institucional flexible y de largo plazo centrado en las organizaciones que promueven la evidencia en los países de bajo ingreso. Esto les permitiría ir más allá de las consultorías a corto plazo y de los proyectos limitados en el tiempo y hacia un compromiso sostenido con los responsables de la formulación de políticas que responda continuamente a las necesidades relativas a la toma de decisiones.

4. Promover nuevos incentivos y estructuras para fortalecer el uso de evidencia. Se necesitan sistemas e incentivos más sólidos para institucionalizar la generación y el uso de análisis rigurosos para determinar si los proyectos tienen los efectos previstos y si deben ajustarse o ampliarse o reducirse.¹¹ El rendimiento potencial es inmenso: una evaluación de impacto de un millón de dólares podría ahorrar cientos de millones en gastos mal orientados o ineficaces. Los enfoques más prometedores que generarían demanda de evidencia e integrarían su uso en las operaciones cotidianas variarían según las instituciones. Sin embargo, en todas las organizaciones, la alineación de los incentivos y un liderazgo coherente son ingredientes indispensables.

5. Invertir en líderes y comunidades del ámbito de la evidencia empírica para dar forma al futuro de la evaluación de impacto. Una nueva generación de investigadores está cada vez más interesada en aplicar la investigación a la política, y los funcionarios públicos que inician su carrera están cada vez más interesados en fundamentar las políticas en análisis rigurosos. A través de recursos de enseñanza en línea, institutos de administración pública, programas de capacitación gubernamental y otros vínculos coordinados, los financiadores del desarrollo económico y social pueden ayudar al aprendizaje de habilidades duraderas y a dar forma a comunidades que trabajan con evidencia que servirá para la elaboración de políticas.

Para ilustrar la aplicación de esta agenda del grupo de trabajo apoyando a financiadores específicos del desarrollo, elaboramos recomendaciones detalladas para tres públicos clave y que cuentan con bases sólidas para la evaluación y el uso de la evidencia empírica: organizaciones filantrópicas, USAID (la agencia internacional de ayuda al desarrollo de Estados Unidos) y el Banco Mundial. Puede leer estos informes y el informe completo en www.CGDev.org/evidence-to-impact.

Notas finales

1. Savedoff, William D., Ruth Levine y Nancy Birdsall. "When Will We Ever Learn? Improving Lives through Impact Evaluation." Washington, DC: Center for Global Development, 2006. www.cgdev.org/publication/when-will-we-ever-learn-improving-lives-through-impact-evaluation.
2. Organización Mundial de la Salud. "14.9 million excess deaths associated with the COVID-19 pandemic in 2020 and 2021", mayo de 2022. www.who.int/news/item/05-05-2022-14.9-million-excess-deaths-were-associated-with-the-covid-19-pandemic-in-2020-and-2021; Fondo Monetario Internacional. "New IMF Staff Paper Strategy to Manage the Long-Term Risks of COVID-19", abril de 2022. www.imf.org/en/News/Articles/2022/04/05/pr22104-new-imf-staff-paper-strategy-to-manage-the-long-term-risks-of-covid-19.
3. 3ie. "Development Evidence Portal", <https://developmentevidence.3ieimpact.org/>.
4. Campbell, Danielle M., Sally Redman, Louisa Jorm, *et al.* "Increasing the Use of Evidence in Health Policy: Practice and Views of Policy Makers and Researchers". *Política de Salud de Australia y Nueva Zelanda* 6, n.º 1 (agosto de 2009): 21. <https://doi.org/10.1186/1743-8462-6-21>; DuMont, Kimberly. *Reframing Evidence-Based Policy to Align with the Evidence*. New York: William T. Grant Foundation, enero de 2019. https://wtgrantfoundation.org/library/uploads/2019/01/Reframing-Evidence-based-Policy_WTG-Digest-2018.pdf. Oliver, Kathryn, Simon Innvar, Theo Lorenc, *et al.* "A Systematic Review of Barriers to and Facilitators of the Use of Evidence by Policymakers." *BMC Health Services Research* 14, n.º 1 (enero de 2014): 2. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-14-2>.
5. Muralidharan, Karthik y Paul Niehaus. "Experimentation at Scale." *Journal of Economic Perspectives* 31, n.º 4 (noviembre de 2017): 103-24. <https://doi.org/10.1257/jep.31.4.103>.
6. Al-Ubaydli, Omar, John A. List y Dana Suskind. "The Science of Using Science: Towards an Understanding of the Threats to Scaling Experiments." Documento de trabajo del NBER 25848. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, mayo de 2019. <https://doi.org/10.3386/w25848>.
7. Glandon, Douglas, Sam Fishman, Caitlin Tulloch, *et al.* "The State of Cost-Effectiveness Guidance: Ten Best Resources for CEA in Impact Evaluations." *Journal of Development Effectiveness*, febrero de 2022. <https://doi.org/10.1080/19439342.2022.2034916>; Brown, Elizabeth D. y Jeffery C. Tanner. "Integrating Value for Money and Impact Evaluations: Issues, Institutions, and Opportunities." Policy Research Working Paper 9041. Washington, DC: Banco Mundial, octubre de 2019. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9041>.
8. Buteau, Ellie, Satia Marotta, Hannah Martin, Naomi Orensten y Kate Gehling. *New Attitudes, Old Practices: The Provision of Multiyear General Operating Support*. San Francisco: Center for Effective Philanthropy, 2020. http://cep.org/wp-content/uploads/2020/11/Ford_MYGOS_FNL.pdf; Taddese, Abeba. "Meeting Policymakers Where They Are: Evidence-to-Policy and Practice Partnership Models." CGD Background Paper. Washington, DC: Center for Global Development, agosto de 2021. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/meeting-policymakers-where-they-are-background-paper.pdf>.
9. Fischer, Torben, Doug Johnson y Daniel Stein. *Informing Specific Decisions with Data and Evidence: Designing and Analyzing Decision-Focused Evaluations*. Washington, DC: IDinsight, enero de 2021. <https://www.idinsight.org/publication/informing-specific-decisions-with-data-and-evidence/>; Gugerty, Mary Kay y Dean Karlan. "Ten Reasons Not to Measure Impact—and What to Do Instead." *Stanford Social Innovation Review* 16, n.º 3 (verano de 2018): 41-47. <https://ssir.org/articles/entry/ten-reasons-not-to-measure-impact-and-what-to-do-instead>.
10. Cole, Shawn, William Parienté y Anja Sautmann. "A Revolution in Economics? It's Just Getting Started..." *World Development* 127 (marzo de 2020): 104849. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104849>; Glassman, Amanda, Alex Ezech, Jessica Brinton, Kate McQueston, Jenny Ottenhof y Justin Sandefur. *Delivering on the Data Revolution in Sub-Saharan Africa: Final Report of the Data for African Development Working Group*. Washington, DC: CGD, 8 de julio de 2014. <https://www.cgdev.org/publication/delivering-data-revolution-sub-saharan-africa-0>; Rathinam, Francis, Paul Thissen y Marie Gaarder. "Using Big Data for Impact Evaluations." CEDIL Methods Working Brief 2. Oxford: Centre of Excellence for Development Impact and Learning, febrero de 2021. <https://doi.org/10.51744/CMB2>.
11. Manning, Richard, Ian Goldman y Gonzalo Hernández Licona. "The Impact of Impact Evaluation: Are Impact Evaluation and Impact Evaluation Synthesis Contributing to Evidence Generation and Use in Low- and Middle-Income Countries?" WIDER Working Paper 2020/20. Helsinki: UNU-WIDER, 2020. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/777-4>; Goldman, Ian y Mine Pabari, eds. *Using Evidence in Policy and Practice: Lessons from Africa*. Londres: Routledge, 2020. <https://doi.org/10.4324/9781003007043>; Carter, Samantha, Iqbal Dhaliwal, Julu Katticaran, Claudia Macías y Claire Walsh. *Creating a Culture of Evidence Use: Lessons from J-PAL's Government Partnerships in Latin America*. Cambridge, MA: J-PAL, diciembre de 2018. <https://www.povertyactionlab.org/page/creating-culture-evidence-use>; Gaarder, Marie y Ulrich Bartsch. "Creating a Market for Outcomes: Shopping for Solutions." *Journal of Development Effectiveness* 7, n.º 3 (2015): 304-16. <https://doi.org/10.1080/19439342.2015.1068357>.

JULIA KAUFMAN es analista de políticas en el Center for Global Development.

AMANDA GLASSMAN es vicepresidenta ejecutiva e investigadora principal en el Center for Global Development.

RUTH LEVINE es directora general en IDinsight e investigadora no residente en el Center for Global Development.

JANEEN MADAN KELLER es investigadora de políticas y directora asociada del programa de global health (salud global) en el Center for Global Development.

Este informe está basado en el reporte del Grupo de Trabajo de CGD, *Breakthrough to Policy Use: Reinvigorating Impact Evaluation for Global Development* (Avances en el uso de las políticas: reforzando la evaluación de impacto para el desarrollo global). Para leer el reporte completo visite www.cgdev.org/evidence-to-impact.



www.cgdev.org

This work is made available under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license.