

FORJANDO UNA CULTURA PARA EL USO DE EVIDENCIA: LECCIONES DE J-PAL SOBRE SUS ALIANZAS CON GOBIERNOS EN LATINOAMÉRICA



RESUMEN EJECUTIVO | DICIEMBRE 2018



EQUIPO DE J-PAL LAC, IPA PERÚ Y DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES DEL PERÚ DISCUTIENDO SOBRE POLÍTICAS PARA PREVENIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO. FOTO: J-PAL

LA OPORTUNIDAD

Los gobiernos, dado su gran alcance, su extendida infraestructura y sus mandatos para proporcionar servicios públicos claves, son unos de los actores más importantes para abordar desafíos sociales apremiantes como la pobreza y la desigualdad. Los datos administrativos y la evidencia resultado de evaluaciones aleatorias son herramientas que tienen el potencial de ayudar a los gobiernos a monitorear y mejorar la implementación de programas existentes, identificar programas sociales que tengan más probabilidades de lograr los resultados deseados, además de diseñar y probar programas innovadores antes de escalarlos.

Aunque existan barreras para el uso de datos y evidencia en la toma de decisiones de las políticas públicas, un número importante de gobiernos de todo el mundo está abocado a identificar procesos sostenibles para incorporar, de manera más sistemática, datos de monitoreo y resultados de evaluaciones de impacto rigurosas en el diseño, implementación, evaluación y ciclo de aprendizaje de sus programas. En J-PAL, en los últimos 15 años hemos tenido el privilegio de formar alianzas a largo plazo con cerca de 40 agencias de gobiernos que están a la vanguardia en la formulación de políticas informadas por evidencia rigurosa, en más de 15 países. En 2015 lanzamos la Government Partnership Initiative (GPI), a fin de promover estas alianzas y extraer lecciones más amplias sobre la construcción de una cultura de uso de la evidencia en los gobiernos.

Autores: Samantha Carter, Iqbal Dhaliwal, Julu Katticaran, Claudia Macías, Claire Walsh

Colaboradores Adicionales: Vivian Bronsoler, Sebastian Chaskel, Juan Manuel Hernández-Agramonte, Carolina Morais Araujo, Edoardo Trimarchi, Magdalena Valdés Lutz, María Luisa Vásquez Rossi

NUESTRA EXPERIENCIA

Durante la última década, la oficina regional de J-PAL para Latinoamérica y el Caribe (J-PAL LAC) ha colaborado con más de 15 gobiernos a nivel nacional, estatal y municipal en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, y República Dominicana. En Colombia y Perú, estas alianzas fueron colideradas con Innovations for Poverty Action (IPA). Independientemente del tipo de enfoque específico de cada alianza —ya sea el establecimiento de un Laboratorio de Evaluación para pilotear, probar y escalar innovaciones de políticas, el mejoramiento de los sistemas de datos administrativos, o la revisión de la evidencia existente para informar una nueva estrategia de política— nuestras “Colaboraciones para llevar la Evidencia a la Política” (EPP, del inglés Evidence to Policy Partnership) son generalmente multicomponentes y están diseñadas para ayudar a los gobiernos a utilizar datos y evidencia con más frecuencia y de forma sistemática para que se transformen en acciones concretas de política.

NUESTRAS ALIANZAS CON GOBIERNOS

El propósito del informe "Forjando una Cultura Para el Uso de Evidencia" es, por un lado, compartir ejemplos y lecciones que hemos aprendido sobre la construcción de procesos sostenibles al interior de los gobiernos para que se incorpore la evidencia en la toma de decisiones, y por otro, celebrar los tremendos esfuerzos de nuestros socios gubernamentales en LAC en la implementación de estos desafiantes pero exitosos proyectos. Para sistematizar todos estos aprendizajes, entrevistamos a 40 funcionarios de 15 de las agencias gubernamentales con quienes establecimos alianzas. Por nuestra parte, esperamos que estos aprendizajes sean valiosos tanto para agencias gubernamentales como para organizaciones que fomentan la formulación de programas basados en evidencia. Si bien el enfoque de este informe es nuestro trabajo en LAC, las lecciones también pueden ser relevantes para otras regiones y países.

LECCIONES PRINCIPALES PARA LOS GOBIERNOS

1. Es importante asignar recursos para el uso de evidencia y asegurar que haya personal dedicado a incorporar esta evidencia al diseño de las políticas públicas.

Si bien muchos gobiernos y donantes financian la evaluación, pocos contratan personal o asignan tiempo al personal para enfocarse en el uso de la evidencia, lo que requiere tiempo, recursos y conocimiento especializado. En algunos casos, los departamentos de evaluación no tienen un mecanismo formal para incluir los resultados de las evaluaciones en el diseño de los programas. Asignar incluso una modesta cantidad de recursos y tiempo de personal para aplicar los resultados y aprendizajes de evaluaciones de impacto en el diseño e implementación de políticas, y establecer sistemas que faciliten un proceso de aprendizaje institucional, es un elemento crucial en la construcción de una cultura de toma de decisiones informada por datos y evidencia.

2. Crear incentivos e instancias dedicadas a impulsar y recompensar el uso de la evidencia puede ayudar a construir una cultura de innovación informada por la evidencia.

Puede ser un verdadero desafío para los responsables de la formulación de políticas proponer nuevas ideas o procesos políticos. Las responsabilidades cotidianas pueden desplazar la innovación y la experimentación, y la evaluación suele considerarse solo como una herramienta para la rendición de cuentas. Cuando es posible ir más allá de reservar una modesta cantidad de tiempo y recursos del personal para el uso de evidencia, los laboratorios de innovación y otras instituciones especializadas en identificar y probar nuevas soluciones crean incentivos y espacios seguros para proponer y evaluar nuevas ideas. Estas instancias especializadas ayudan

a entender los datos y la evidencia como herramientas para el aprendizaje y el mejoramiento de las políticas, en lugar de sólo para la rendición de cuentas.

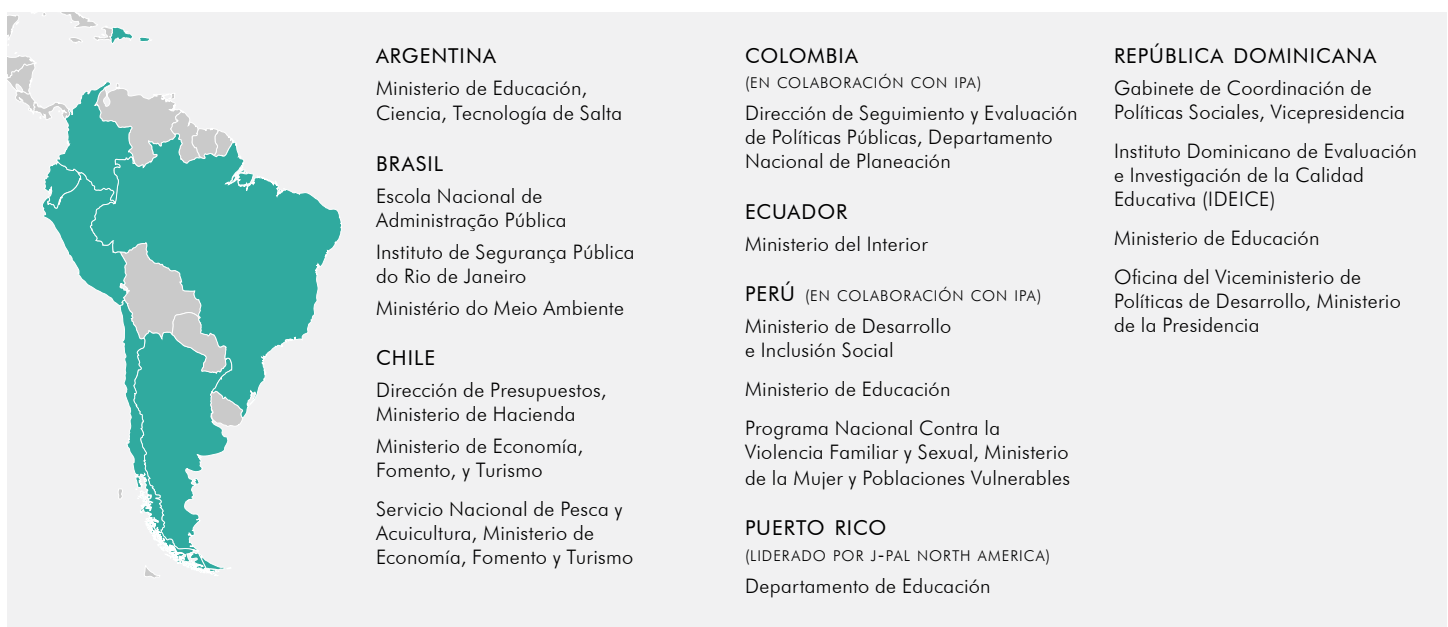
3. Una mayor inversión en la recopilación de datos administrativos, la gestión y el intercambio de información interinstitucional puede ser de gran ayuda para avanzar en el uso de la evidencia.

El desarrollo de sistemas de datos administrativos fáciles de usar puede permitir a funcionarios públicos utilizar los datos y la evidencia con mayor frecuencia en la gestión e implementación de los programas. Los datos administrativos de calidad también reducen significativamente los costos de llevar a cabo evaluaciones de impacto, incluida la evaluación a escala, lo que facilita la incorporación de la evaluación en el ciclo de la política.

4. Colaborar con organizaciones cuyo propósito sea informar la política pública con evidencia rigurosa, y con investigadores expertos puede ayudar a los gobiernos a establecer una cultura de uso de datos y evidencia.

Las organizaciones e investigadores que tienen experiencia en generar, sintetizar e incorporar datos y evidencia en el diseño de políticas pueden ser colaboradores valiosos en los esfuerzos de los gobiernos para usar datos y evidencia de manera más sistemática. Si bien algunos gobiernos tienen los recursos para desarrollar esta experiencia internamente, muchos no la tienen. En estos casos, la colaboración puede ayudar a aumentar la capacidad del gobierno.

FIGURA 1. COLABORACIONES CON GOBIERNOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA EL USO DE EVIDENCIA



LECCIONES PRINCIPALES PARA LAS ORGANIZACIONES QUE INFORMAN LA POLÍTICA PÚBLICA CON EVIDENCIA RIGUROSA

CONSTRUYENDO NUEVAS ALIANZAS

1. El apoyo proactivo de un alto funcionario es fundamental para avanzar en el uso de datos y evidencia.

Estos *champions* tienen la capacidad de fomentar y asegurar el apoyo de toda la institución para la formulación de políticas informadas por evidencia, identificar estrategias para superar las barreras burocráticas, alentar la participación e interés de otros funcionarios de alto nivel y ayudar a identificar recursos para garantizar la sostenibilidad del proyecto.

DISEÑANDO ALIANZAS

2. Aumentar la generación y uso de datos y de evidencia es un proceso incremental en el cual es importante partir desde donde se encuentren las agencias de gobierno.

Las agencias gubernamentales establecen alianzas con organizaciones que buscan informar la política pública con evidencia rigurosa en diferentes etapas y con diferentes objetivos. Al comienzo de cada colaboración es importante tomarse el tiempo necesario para comprender la capacidad de la institución, los procesos existentes y las estructuras de incentivos, además de la disponibilidad de datos administrativos para poder identificar los pasos intermedios que ayudarán a la institución a alcanzar sus objetivos finales respecto al uso de la evidencia.

3. Diferentes tipos de agencias gubernamentales requieren diferentes enfoques.

Al trabajar con instituciones que diseñan e implementan sus propios programas, las colaboraciones pueden enfocarse en realizar investigaciones piloto para diagnosticar problemas, usar evidencia existente para formular potenciales soluciones a problemáticas identificadas, usar datos administrativos para mejorar la implementación de programas, desarrollar evaluaciones de impacto o crear sistemas que fomenten el uso de la evidencia en el diseño de los programas. Por otro lado, las instituciones gubernamentales que evalúan o financian los programas ejecutados por instituciones implementadoras pueden jugar un rol estratégico en la construcción de sistemas y procesos que incorporen evidencia en la toma de decisiones.

4. Es necesario responder rápidamente a las ventanas de oportunidad de política donde hay interés y autoridad para usar evidencia.¹

Las evaluaciones de impacto y las alianzas que se llevan a cabo en estrecha colaboración con los responsables de la formulación de políticas, y que están diseñadas para responder a las preguntas más prioritarias para las agencias gubernamentales desde el principio, son las más propensas a generar datos y evidencia que se usen para mejorar la política.

ASEGURANDO SOSTENIBILIDAD

5. Fomentar el apoyo a lo largo de toda la institución es crucial para la sostenibilidad.

Si bien el apoyo de los *champions* es fundamental, es probable que los cambios institucionales para el uso de evidencia sean sostenibles sólo si cuentan con un respaldo organizacional más amplio. Demostrar formas concretas en que los datos y la evidencia pueden mejorar la prestación de servicios por medio de ganancias rápidas para el gobierno, así como desarrollar infraestructura y capacidades en los equipos para la incorporación de evidencia al ciclo de la política, puede facilitar la sostenibilidad de estas iniciativas.

6. Invertir en y formalizar alianzas de largo plazo.

Tener presencia a largo plazo en un país y una relación de largo plazo con un gobierno fomenta una mayor confianza y comprensión mutua. Las alianzas de largo plazo nos permiten responder rápidamente a las ventanas de oportunidad de política donde la evidencia podría ser útil, diseñar investigaciones para las políticas más importantes en la agenda del gobierno, saber con cuáles unidades trabajar y mantener colaboraciones activas, aun cuando funcionarios clave sean transferidos o cambien las administraciones. Colaborar en múltiples proyectos también permite un aprendizaje más institucional que cuando se hace una evaluación por una única vez. En muchos casos, los acuerdos formales y los Memorandos de Entendimiento pueden definir cómo la relación continuará en el largo plazo, más allá de los esfuerzos de un *champion* individual.



Los gobiernos son algunos de los actores más importantes cuando se trata de reducir la pobreza y la desigualdad, y mejorar los sistemas que brindan servicios públicos claves, como educación, atención médica y asistencia social. Las alianzas de J-PAL con gobiernos son parte de un movimiento mucho más grande entre los gobiernos de Latinoamérica y del mundo para usar datos y evidencia con el propósito de abordar desafíos sociales de manera más efectiva. Esperamos que compartir nuestras experiencias inspire a más gobiernos a avanzar en esta dirección, y a más investigadores y profesionales a colaborar con los gobiernos para mejorar la política social.

¹ Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. HarperCollins College Publishers, 1995. Andrews, Matthew, Jesse McConnell, and Alison O. Wescott. 2010. "Development as Leadership-led Change-A Report for the Global Leadership Initiative and the World Bank Institute (WBI)."

FORJANDO UNA CULTURA PARA EL USO DE EVIDENCIA: LECCIONES DE J-PAL SOBRE SUS ALIANZAS CON GOBIERNOS EN LATINOAMÉRICA

LECCIONES PRINCIPALES PARA LOS GOBIERNOS

- **Es importante asignar recursos para el uso de evidencia y asegurar que haya personal dedicado a incorporar esta evidencia al diseño de las políticas públicas.**
- **Crear incentivos e instancias dedicadas a impulsar y recompensar el uso de la evidencia puede ayudar a construir una cultura de innovación informada por la evidencia.**
- **Una mayor inversión en la recopilación de datos administrativos, la gestión y el intercambio de información interinstitucional puede ser de gran ayuda para avanzar en el uso de la evidencia.**
- **Colaborar con organizaciones cuyo propósito sea informar la política pública con evidencia rigurosa, y con investigadores expertos, puede ayudar a los gobiernos a establecer una cultura de uso de datos y evidencia.**

LECCIONES PRINCIPALES PARA LAS ORGANIZACIONES QUE INFORMAN LA POLÍTICA PÚBLICA CON EVIDENCIA RIGUROSA

- **El apoyo proactivo de un alto funcionario es fundamental para avanzar en el uso de datos y evidencia.**
- **Aumentar la generación y uso de datos y de evidencia es un proceso incremental en el cual es importante partir desde donde se encuentren las agencias de gobierno.**
- **Diferentes tipos de agencias gubernamentales requieren diferentes enfoques.**
- **Es necesario responder rápidamente a las ventanas de oportunidad de política donde hay interés y autoridad para usar evidencia.**
- **Fomentar el apoyo a lo largo de toda la institución es crucial para la sostenibilidad.**
- **Invertir en y formalizar alianzas de largo plazo.**

J-PAL agradece a los socios gubernamentales, profesores afiliados, Innovations for Poverty Action (IPA) y los demás partners estratégicos y su personal por participar en las entrevistas para este proyecto:

Brasil: Guilherme de Almeida, Claudio Ferraz, Fernando Filgueiras, Francisco Gaetani, Julia Guerra Fernandes, Natalie Hoover, Ian MacArthur, Paulo Marques, Joana Monteiro, Anna Mortara, Natalia Teles da Mota, José Barroso Tostes Neto, Leonardo Pacheco, Paula Pedro, Vitor Pereira, Mauro Pires, Pedro Pires, Leonardo Shibata, Claudia Veiga da Silva, Caroline Sipp, Dimitri Szerman

Chile: Paula Darville, Rodrigo Díaz Mery, Paula Gonzalez, Jeanne Lafortune, Claudia Martinez Avelar, Antonio Martner Sota, Daniel Molina, Guillermo Moreno, Jorge Toro da Ponte, José Tessada, Andrés Zahler

ACERCA J-PAL LAC

J-PAL para Latinoamérica y el Caribe (J-PAL LAC) es la oficina regional de J-PAL basada en la Pontificia Universidad Católica de Chile, en Santiago, Chile. J-PAL LAC trabaja de la mano con gobiernos y ONGs de LAC para identificar y promover los programas y políticas más efectivas en la región. Con la ayuda de nuestros equipos de investigación, capacitación y políticas públicas, profesores afiliados de nuestra red miden el impacto de estos programas y políticas a través de evaluaciones aleatorias, las cuales representan un insumo crítico para el diseño de políticas. Además de la oficina principal en Chile, J-PAL LAC tiene presencia en Argentina, Brasil, Ecuador, México y República Dominicana. Adicionalmente, J-PAL trabaja con Innovations for Poverty Action (IPA) en Perú.

povertyactionlab.org/LAC

ACERCA DE GPI

La Government Partnership Initiative (GPI) de J-PAL es un fondo competitivo cuya misión es construir y fortalecer las colaboraciones entre los gobiernos, los investigadores afiliados a J-PAL y las oficinas regionales de J-PAL, con el propósito de aumentar el uso de la evidencia en la formulación de políticas. La iniciativa apoya las alianzas con los gobiernos para diseñar y evaluar políticas y programas, escalar las políticas ya evaluadas y que demostraron ser efectivas, e institucionalizar el uso de la evidencia en las políticas de manera más amplia. Al financiar una amplia gama de actividades de investigación, creación de capacidades y actividades de difusión de la evidencia existente, GPI pretende facilitar el trabajo en conjunto entre investigadores y gobiernos para aumentar el uso de la evidencia en el diseño de políticas públicas.

povertyactionlab.org/GPI

Colombia: Carlos Andrés Aragón Álvarez, Oscar Arboleda, Marta Carnelli, Lorena Caro, Felipe Castro, Sebastian Chaskel, Daniela Collazos, Laura Díaz, Sofía Jaramillo, Daniel Mejía, Bernardita Muñoz, Ana María Nieto, Daniel Ortega, Yanira Oviedo, Arantxa Rodriguez, Santiago Tobón

Perú: Luis Baiocchi, María Pía Busarto, Fabiola Cáceres, Marlith Calderón, Annie Chumpitaz, Yessina Collahua, Juan Manuel García, Juan Manuel Hernandez, Sergio de Marco, Jorge Mesinas, Oswaldo Molina, María Eugenia Mujica, Luis Eduardo San Martin, Juan Pablo Silva, Bárbara Sparrow, Carolina Trivelli, Rosa Elvira Zamorra

Estamos particularmente agradecidos con los equipos de IPA Colombia e IPA Perú que, además de co-liderar las colaboraciones con agencias de gobiernos en los dos países, nos apoyaron en la organización e implementación de las entrevistas para este documento.

Este documento fue financiado por fondos de la Government Partnership Initiative de J-PAL.