



Fotografía: Rural 21

Mejorando las políticas de desarrollo con evaluaciones de impacto^{1 2}

El debate sobre el impacto de la cooperación para el desarrollo es tan antiguo como la cooperación para el desarrollo misma. El debate sobre la relevancia de las evaluaciones de impacto es un fenómeno más reciente. ¿No sería mejor utilizar los ya escasos recursos en proyectos, en vez de gastarlos en costosas evaluaciones? Los autores explican cuándo las evaluaciones de impacto tienen sentido y cuándo no, y por qué no podemos prescindir de ellas.

¹ Traducción de “Improving Development Policies with Impact Evaluations”, en Measuring Impact, Rural 21 Vol 52 N° 1, 2018 (Teobaldo Pinzás G.)

²Rural 21, revista internacional publicada cuatro veces al año desde 1967, trata todos los temas relacionados con el desarrollo rural. Su objetivo es impulsar aquellas estrategias y políticas que fortalezcan las áreas rurales de los países en desarrollo y los países recientemente industrializados y fomentar su implementación, promoviendo el diálogo entre la ciencia y la política, el sector privado, la sociedad civil y los profesionales. Rural 21 es publicada por DLG-Verlag GmbH en Frankfurt, Alemania, con apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, GIZ, la Sociedad Alemana de Agricultura, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y Helvetas Intercooperación

En los últimos 25 años, la proporción de la población mundial que vive en pobreza extrema ha disminuido del 35% al 10%, y la proporción de personas desnutridas lo ha hecho del 19% al 11%. Estos números reflejan el avance que hemos logrado hacia la erradicación de la pobreza global. Los formuladores de políticas, los funcionarios del gobierno y los profesionales del desarrollo ciertamente pueden reclamar algo de crédito por estas mejoras en la vida de las personas, pero ¿cuánto? ¿Han contribuido los proyectos diseñados, financiados e implementados por varias organizaciones a este éxito y si lo han hecho, en qué medida?

Pero lo que es más importante, a pesar del éxito colectivo alcanzado, es saber qué se puede hacer para avanzar todavía más. Alrededor de 700 millones de personas aún viven con menos de 1,90 dólares estadounidenses (de paridad de poder adquisitivo) por día, y alrededor de 800 millones están desnutridos. Estos números reflejan una realidad inaceptable.

Al aplicar un análisis riguroso a datos empíricos, las evaluaciones de impacto permiten medir el efecto de las intervenciones de desarrollo y generar conocimiento sobre cómo funciona un programa y cómo se puede mejorar su diseño y resultados. Las evaluaciones de impacto son, por lo tanto, principalmente una herramienta para aprender y mejorar las intervenciones de desarrollo. Son una parte importante de una agenda más amplia de formulación de políticas basadas en la evidencia, en contraste con las políticas impulsadas ideológica, emocional o políticamente.

Por ejemplo, las evaluaciones de impacto han revelado que los agricultores en los países en desarrollo están menos limitados por su falta de acceso al crédito que lo que se pensaba. En cambio, la falta de cobertura de riesgos (Karlan et al., 2010) o sesgos psicológicos (Duflo et al., 2011) parecen ser barreras más probables para que los agricultores inviertan en nuevos cultivos y tecnología innovadora. Estos hallazgos son de gran valor para los responsables de las políticas, que buscan medidas efectivas para ayudar a esos agricultores a adoptar nuevas tecnologías.

Además de proporcionar ideas a los responsables de la formulación de políticas y del desarrollo, las evaluaciones de impacto benefician en primer lugar a los pobres. Si bien los críticos argumentan que experimentar con los pobres no es ético, evidentemente no es ético intervenir en las vidas de los pobres sin entender los cambios, intencionados o no, que estas intervenciones pueden provocar.

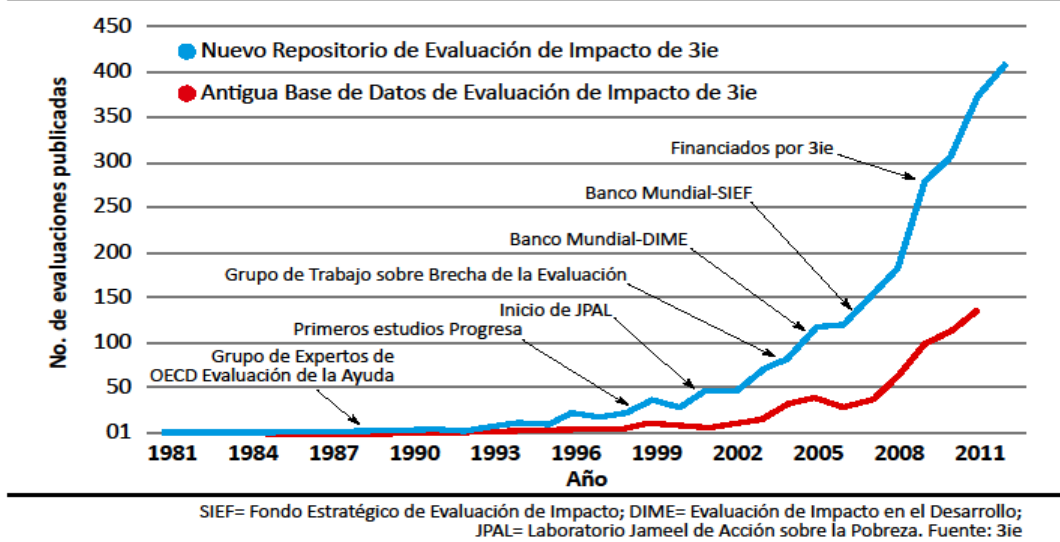
Evaluaciones de impacto: ¿un nuevo término de moda?

Gracias al progreso tecnológico en la recopilación y la disponibilidad cada vez mayor de datos, así como a la creación de varias instituciones que promueven las evaluaciones de impacto, el número de dichas evaluaciones se ha incrementado rápidamente en las últimas dos décadas (ver gráfico más abajo). Mientras que en 2000, la Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto (3ie) registró menos de 40 nuevas evaluaciones de impacto relacionadas con el desarrollo y la pobreza, para 2012 el repositorio de evaluación de impacto de 3ie publicaba más de 400 evaluaciones de impacto al año. Y si durante muchos años las evaluaciones de impacto se centraron en cuestiones de salud, desde 2006 el número de evaluaciones de impacto en otros sectores ha aumentado constantemente, en particular en agricultura y nutrición (Camerún et al., 2016).

Al mismo tiempo, la evaluación de impacto se ha convertido en un término de moda en la cooperación para el desarrollo. Las principales organizaciones están creando fondos enteros y prioridades políticas en su nombre mientras que, al mismo tiempo, muchos profesionales se

quedan a la zaga sobre qué son realmente las evaluaciones de impacto y cómo se usan. Por lo tanto, varias grandes agencias de desarrollo han publicado documentos introductorios y de orientación para abordar esta desconexión (véase, por ejemplo, SDC, 2017).

Evaluaciones de impacto publicadas por año, 1981-2012



Las evaluaciones de impacto benefician en primer lugar a los pobres.

La falta de claridad en torno al concepto, combinada con el alto costo de las evaluaciones de impacto en términos de tiempo y dinero, ha provocado una gran reacción, incluso resentimiento hacia ellas, especialmente en su forma más famosa (o notoria), ensayos controlados aleatorios (ECA; RCT, por sus siglas en inglés).

En este número de Rural 21, varios autores esperan aclarar y dilucidar qué son las evaluaciones de impacto y cuándo son herramientas efectivas para el aprendizaje: creemos que se han convertido en una herramienta indispensable para medir y mejorar el impacto de proyectos y políticas sobre la disminución de la pobreza y lo que es igualmente importante: establecer aspiraciones precisas y realistas para el futuro.

¿Qué es una evaluación de impacto?

Durante muchos años, la comunidad del desarrollo, incluido el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE-CAD) en sus Criterios para Evaluar la Ayuda al Desarrollo, utilizó el término "impacto" para referirse al nivel final de la teoría causal del cambio, o marco lógico. Esta definición ha sido reemplazada en los últimos años, y las evaluaciones de impacto ahora se consideran como "una evaluación objetiva del cambio que puede atribuirse directamente a un proyecto, programa o política". Este podría ser, por ejemplo, el impacto de una campaña de información sobre la importancia de la rotación de cultivos en la producción de los agricultores, o podría ser el efecto de la introducción de un seguro de lluvia en la elección de los cultivos por parte de un agricultor. Estos cambios son el impacto: la diferencia en la vida de las personas (producción de los

agricultores o elección de cultivos) con y sin la intervención, medida después de la intervención (campaña de información o seguro de lluvia).

Para evaluar el impacto de un proyecto o política, uno necesita saber qué le habría pasado a la población en su ausencia. Esto se denomina contrafactual, que es un componente crucial de cualquier evaluación de impacto rigurosa, y que puede estimarse utilizando una variedad de métodos estadísticos. En contraste con el monitoreo, el uso de los métodos contrafácticos permite a los responsables de formular políticas y otras partes interesadas establecer los efectos causales de sus programas y políticas.

Por ejemplo, una evaluación de impacto podría evaluar el impacto de un programa que tiene como objetivo mejorar el rendimiento de los cultivos de los agricultores ofreciéndoles un seguro de lluvia. Para estimar este impacto, es necesario comparar los resultados de los agricultores que reciben seguro de lluvia con la situación hipotética en la que los mismos agricultores no estaban asegurados. Los estudios han encontrado que los agricultores asegurados cultivan cultivos más riesgosos con mayores rendimientos (Mobarak & Rosenzweig, 2013). Por lo tanto, las evaluaciones de impacto establecen la conexión directa entre proyectos o políticas y cambios medibles y observables en las vidas de las personas.

Si bien el término evaluación de impacto comprende una amplia gama de metodologías, una de ellas ha obtenido la mayor parte del financiamiento, la atención y la crítica en la comunidad de desarrollo: el ensayo controlado aleatorio (ECA, ver también artículos "ECA y desarrollo rural: una abundancia de oportunidades" y "Ensayos controlados aleatorios: ¿el estándar de oro?", en esta edición de Rural 21-1). Los ECA son la forma más conocida de evaluación de impacto, pero es muy importante tener en cuenta que hay muchos otros métodos para construir un escenario hipotético para estimar lo que le hubiera pasado a la población objetivo en ausencia del proyecto o política, sin recurrir a la asignación aleatoria del grupo objetivo a un grupo de control y tratamiento.

Monitoreo: útil, si se interpreta con cuidado

Para comprender mejor qué son las evaluaciones de impacto, también tiene sentido aclarar lo que no son. El monitoreo es un método común, aunque no riguroso y por tanto propenso a errores, de estimar los efectos del programa. Solo midiendo los cambios en resultados para la población antes y después de un programa de desarrollo, no hay forma de saber si el resultado ha sido igual en ausencia del programa. Por ejemplo, un sistema de monitoreo puede observar que la nutrición de la población de una aldea mejora después de que todos sus habitantes han recibido un contenedor para el almacenamiento de la cosecha. Sin embargo, a menos que se puedan eliminar todas las posibles explicaciones alternativas, por ejemplo incrementos en la productividad agrícola, construcción de un nuevo pozo, cambios en los ingresos o la presencia de enfermedades graves, no podemos estar seguros de que el impacto sea en realidad el resultado de la intervención.

Sin embargo, los datos de monitoreo a menudo se utilizan en el trabajo de desarrollo gracias a su facilidad y bajo costo para informes y evaluaciones de proyectos. El monitoreo es útil cuando el foco está en la operación, implementación o entrega del servicio. Sin embargo, cuando se malinterpretan como evidencia de una relación causal entre una intervención de un programa de desarrollo y la reducción de la pobreza, las conclusiones de estudios que utilizan

únicamente datos de monitoreo pueden conducir a políticas ineficaces o incluso dañinas y, en la mayoría de casos, a un desperdicio de recursos públicos.

¿Cuándo son útiles las evaluaciones de impacto, y cuándo no?

Las evaluaciones de impacto son una herramienta para que los formuladores de políticas y los profesionales del desarrollo mejoren los resultados de desarrollo en base a la evidencia. Los hallazgos de tales evaluaciones pueden ayudar a las organizaciones a decidir si ampliar proyectos con impactos positivos comprobados o interrumpir intervenciones que carecen de efectividad. Las evaluaciones de impacto también pueden identificar el punto específico de la teoría del cambio en el cual las políticas no funcionan según lo planeado. Por ejemplo, la Iniciativa de Adopción de Tecnología Agropecuaria (ATAI, 2016) muestra que el seguro climático basado en índices es muy efectivo cuando se adopta, pero que al nivel de mercado de las primas su adopción es muy baja (6-18 por ciento) - es en el punto de aceptación, no después, que los programas de seguro basados en índice de lluvia parecen encallar. Las evaluaciones de impacto pueden ayudar a diseñar programas de desarrollo al comparar diferentes intervenciones con respecto a su efectividad. Por ejemplo, a un grupo de kenianos pobres se les ofrecieron varias maneras de incentivar el ahorro: recordatorios por medio de mensajes de texto, igualar diez o veinte por ciento de ahorros antes o después del período de ahorro, y una moneda de oro simple y falsa con un número por cada semana del experimento, para que sirva como un recordatorio físico de los ahorros. La intervención que ayudó a los agricultores a ahorrar más fue, notablemente, la moneda de oro (Akbas et al., 2016).

Los dos principales inconvenientes de las evaluaciones de impacto son sus altos costos monetarios y el tiempo requerido para que los resultados se reciban. Desde el comienzo de la implementación hasta los resultados, una evaluación de impacto generalmente demora dos años en completarse, pero muchas tardan más. En promedio, los estudios respaldados por 3ie cuestan 400,000 dólares estadounidenses y su realización dura tres años.

Por lo tanto, no todos los proyectos y programas de una organización deberían evaluarse con respecto a su impacto; solo aquellos donde el potencial de aprendizaje es el más alto. El proyecto debe ser estratégico u operacionalmente relevante para la organización e innovador, en el sentido que la evidencia sobre si funciona es necesaria porque las evaluaciones de impacto sobre la intervención planificada son inexistentes. Por ejemplo, el impacto del microcrédito, el seguro de lluvia y una mejor información de precios sobre los medios de subsistencia de los agricultores ya han sido ampliamente estudiados. Sin embargo, a diferencia de los ensayos clínicos en medicina, los hallazgos de las evaluaciones de impacto (y ECA) en el desarrollo agrícola no se traducen fácilmente de un contexto a otro. Por tanto, en lugar de limitarse a proporcionar estimaciones de los efectos de intervenciones cortadas según el mismo molde, las evaluaciones de impacto deberían diseñarse de manera que ofrezcan la oportunidad de aprender cómo interactúan el contexto y la intervención. Para cualquier estudio individual, hay poca certeza de que los hallazgos se replicarán en otro contexto.

Sin embargo, una vez que la cantidad de estudios realizados en diferentes contextos alcanza una masa crítica, las evaluaciones de impacto pueden informar a los responsables de la formulación de políticas y las organizaciones donantes si están siguiendo la mejor estrategia para alcanzar un determinado objetivo de desarrollo; y ser utilizadas para la formulación de políticas globales y mejores prácticas. Las revisiones sistemáticas utilizan un enfoque estructurado para resumir los resultados de muchas evaluaciones de impacto de un sector o región en particular, y brindan indicaciones confiables sobre el éxito de cierto tipo de

intervención, y son particularmente útiles para los responsables de la formulación de políticas y los profesionales. Por ejemplo, los recientes mapas de evidencia de 3ie sobre innovación agrícola y riesgos agrícolas son un gran punto de partida para los responsables políticos que trabajan en el desarrollo rural y la agricultura.

Tampoco es posible analizar el impacto de todos los tipos de intervenciones de desarrollo. En otras palabras, no todos los proyectos y programas de una organización pueden evaluarse con respecto a su impacto. Por ejemplo, los enfoques estadísticos nos permiten estimar los efectos de intervenciones específicas en resultados de desarrollo definidos con precisión, pero son de poca utilidad cuando se trata de efectos amplios a largo plazo a niveles agregados, como el crecimiento del PIB. El tiempo y el esfuerzo necesarios para rastrear y medir el efecto de, pongamos por caso, un préstamo de microcrédito sobre los medios de vida de agricultores individuales 20 años después supera con creces la utilidad de esa información, por no mencionar si se tratase de medir los efectos a nivel de país.

¿Cómo se ve el futuro?

El debate sobre la relevancia de las evaluaciones de impacto se inscribe en una discusión más amplia sobre varios enfoques para la reducción de la pobreza. Los economistas Esther Duflo y Abhijit Banerjee consideran el papel de los profesionales del desarrollo como semejantes a los "fontaneros": argumentan que soluciones incrementales a los esquemas de incentivos y los sistemas gubernamentales de prestación de servicios van sumando mejoras sustanciales en las vidas de los pobres. Desde esta perspectiva, las evaluaciones de impacto son indispensables, porque son ideales para identificar pequeñas mejoras y se pueden usar para guiar pequeños ajustes en la entrega de los programas.

Hay también quienes argumentan que al centrarse en la "fontanería" se corre el peligro de perder el panorama general, es decir, las causas fundamentales de por qué algunos países pueden escapar de la pobreza mientras que otros siguen siendo pobres. Lo cierto es que las evaluaciones de impacto están mal equipadas para evaluar programas grandes y de tamaño macro, cambios estructurales, cambios de régimen o grandes reformas como la liberalización del comercio.

En resumen, las evaluaciones rigurosas siempre requieren mucho tiempo y son más costosas. En el estrecho contexto del programa que se evalúa, una evaluación de impacto rigurosa es un instrumento imperfecto para la rendición de cuentas, debido a su alto costo y largo plazo. Pero las evaluaciones de impacto ofrecen lecciones indispensables sobre lo que funciona y lo que no; huelga decir que aportan un conocimiento invaluable si queremos construir programas de desarrollo más efectivos y gastar los recursos limitados que tenemos para la reducción de la pobreza de manera más efectiva y responsable. Incluso si las organizaciones de desarrollo eligen no realizar evaluaciones de impacto por sí mismas, deben conocer y hacer uso de las existentes en su campo.

Bartlomiej Kudrzycki es estudiante de doctorado en el Centro para el Desarrollo y la Cooperación (NADEL) en la Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zurich, Suiza. Está llevando a cabo investigaciones sobre los mercados de trabajo juvenil en las ciudades, centrándose en el contexto de Benin.

Isabel Günther es profesora de Economía del Desarrollo y directora de NADEL en ETH Zurich. Su investigación actual se centra en tecnologías para la reducción de la pobreza, el análisis y la medición de la desigualdad, la urbanización y la dinámica de la población, el consumo

sostenible y la eficacia de la ayuda. Ha dirigido la mayor parte de su investigación en países y ciudades del África subsahariana.

Contacto: isabel.guenther@nadel.ethz.ch

Referencias y lecturas complementarias:

Akbas, M., Ariely, D., Robalino, D. A., & Weber, M. (2016). How to Help Poor Informal Workers to Save a Bit: Evidence from a Field Experiment in Kenya. IZA Discussion Paper No. 10024.

Cameron, D. B., Mishra, A., & Brown, A. N. (2016). The growth of impact evaluation for international development: how much have we learned? *Journal of Development Effectiveness*, 8(1), 1-21.

de Janvry, A., Sadoulet, E., & Suri, T. (2017). Field Experiments in Developing Country Agriculture. In A.V. Banerjee, & E. Duflo (Eds.), *Handbook of Economic Field Experiments* (Vol. 2, pp. 427-466). Oxford.

Duflo, E., Robinson, J., & Kremer, M. (2011). Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya. *American Economic Review*, 101(6), 2350-2390.

ATAI Policy Bulletin. (2016). Make it Rain: a synthesis of evidence on weather index insurance. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, Center for Effective Global Action, and Agricultural Technology Adoption Initiative, Cambridge, MA.

Karlan, D., Osei, R., Osei-Akoto, I., & Udry, C. (2014). Agricultural decisions after relaxing credit and risk constraints. *Quarterly Journal of Economics*, 129(2), 597-652.

Mobarak, M., & Rosenzweig, M. (2013). Selling Formal Insurance to the Informally Insured. Working Paper, Yale University.

SDC (2017). What are Impact Evaluations? ETH Center for Development and Cooperation (NADEL).

3ie Impact evaluation repository

<http://www.3ieimpact.org/en/evidence/impact-evaluations/impact-evaluation-repository/>

3ie Blog: What did we learn about the demand for impact evaluations

<http://blogs.3ieimpact.org/what-did-i-learn-about-the-demand-for-impact-evaluations-at-the-what-works-global-summit/>

3ie Evidence map agricultural innovation

<http://gapmaps.3ieimpact.org/evidence-maps/agricultural-innovation>

3ie Agricultural risk and mitigation gap map

<http://gapmaps.3ieimpact.org/evidence-maps/agricultural-risk-and-mitigation-gap-map>

Our World in Data

<https://ourworldindata.org>