

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS



COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS

cicad

TRIGÉSIMO PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES
Del 29 de abril al 2 de mayo de 2002
Washington, D.C.

OEA/Ser.L/XIV.2.31
CICAD/doc.1159/02
25 abril 2002
Original: Inglés

RESUMEN DE LAS METODOLOGÍAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS

RESUMEN DE LAS METODOLOGÍAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LA CICAD

1. Introducción

Durante su trigésimo período ordinario de sesiones, realizada en Caracas, Venezuela en noviembre de 2001, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) solicitó a la Secretaría Ejecutiva que presentara una propuesta para la evaluación de los proyectos de la CICAD. En respuesta a esa solicitud, el presente documento examina:

- Como la Secretaría Ejecutiva analiza actualmente la ejecución de sus proyectos
- Las razones por las cuales se evalúan los proyectos
- Diferentes tipos de evaluación de proyectos y sus implicaciones y costos
- Las ventajas de las evaluaciones externas en comparación con la evaluación participativa
- Recomendaciones a la Comisión

2. Situación actual

Algunos de los proyectos de la CICAD ya están siendo evaluados de diferentes maneras: por ejemplo, la Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de Drogas (RETCOD) fue evaluado en abril de 2002, por expertos externos procedentes de países miembros que no habían participado en el proyecto. Fue necesario realizar visitas in situ, con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva. El proyecto destinado a capacitar a banqueros y a superintendentes de bancos en el control del lavado de activos, fue evaluado por una firma (comercial) externa, como parte del acuerdo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la CICAD. El programa de desarrollo alternativo de la CICAD en Colombia ha establecido un mecanismo tripartito para la evaluación de las actividades en varias etapas del ciclo del proyecto: la evaluación se llevará a cabo por un equipo integrado por representantes del Gobierno de Colombia, la asociación de los pueblos indígenas que está llevando a cabo el proyecto y la Secretaría Ejecutiva de la CICAD. Los proyectos de desarrollo alternativo que se están realizando en Bolivia sobre cacao orgánico y banano orgánico están siendo evaluados por el Gobierno de Bolivia, los institutos de investigación que participan en el proyecto y la Secretaría Ejecutiva de la CICAD. El proyecto de la CICAD de escuelas de enfermería tiene un componente de evaluación planificado desde el inicio, a través del cual los propios participantes llevan a cabo la evaluación. Sin embargo, estas evaluaciones no constituyen una metodología sistemática ni completa.

Debe observarse también que los directores de proyectos de la CICAD habitualmente llevan a cabo “evaluaciones finales, o de salida” entre los participantes de cada curso, a fin de preguntarles, a través de un cuestionario, si los instructores conocían bien el tema y si presentaron material actualizado; si fueron profesores competentes y si el curso ayudó a mejorar los conocimientos de los participantes en los asuntos relacionados con su trabajo. Aunque éste es un método simple y poco costoso y puede revelar información útil, es por lo general un método ineficaz para medir el verdadero “éxito” de un seminario de capacitación, ya que muchos de los participantes se sienten agradecidos por haber sido

seleccionados y tienden a dar calificaciones altas a cualquier curso. Las “evaluaciones finales” no dan respuesta a la pregunta sobre los beneficios del curso a más largo plazo.

Por último, la Secretaría Ejecutiva elabora informes periódicos sobre el progreso alcanzado en la ejecución de los proyectos, dirigidos a los donantes que exigen tanto informes financieros como de fondo. Por lo general, estos informes se resumen en el informe anual de la CICAD a la Asamblea General y en las presentaciones de la Secretaría Ejecutiva a la Comisión en sus sesiones realizadas dos veces por año. Sin embargo, como se observó anteriormente, estas evaluaciones no siempre son completas ni sistemáticas.

3. Gestión financiera y auditoria de los proyectos de la CICAD

En 1999, la OEA instaló un nuevo programa computarizado contable y de administración financiera, en el cual se registran en gran detalle todos los gastos de los fondos de la OEA. El sistema provee información financiera inmediata, y permite la transparencia financiera. Las cuentas de la OEA también están sujetas a auditorias por una firma de auditores externos y por la Junta de Auditores Externos. La Oficina del Inspector General realiza auditorias internas financieras y programáticas, e informa directamente al Secretario General. En la opinión de esta Secretaría Ejecutiva, estos mecanismos proporcionan la transparencia total imprescindible en una organización internacional pública.

4. Objetivo de la evaluación

Las evaluaciones mencionadas anteriormente en el párrafo 2, corresponden a algunos de los proyectos mayores de la CICAD, y están impulsadas por diferentes necesidades: el interés de un donante, de la Comisión, o de algún país participante. En el caso del proyecto de las escuelas de enfermería, la evaluación fue solicitada por los propios participantes, que son profesores y académicos cuya profesión misma demanda la evaluación y la investigación.

Las razones por las cuales se realizan evaluaciones son varias: para ofrecer a los donantes la seguridad de que sus fondos se usan debidamente; para permitir que la Secretaría Ejecutiva modifique la trayectoria del proyecto, si el mismo no está bien encaminado, o reajuste los objetivos; para que los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales puedan analizar si el tiempo y esfuerzo que ellos dedican a las actividades de la CICAD están bien justificados, e para dar retroalimentación a los propios participantes de los proyectos.

Las evaluaciones también ayudan a promover buenas prácticas administrativas en cuanto a la sistematización de los documentos, observación del personal y de los participantes de los programas, cuestionarios y entrevistas acerca de los beneficios que los participantes perciben en el programa, estudios de casos sobre éxitos y fracasos de programas, y datos sólidos sobre los resultados obtenidos.

5. Elementos de la evaluación de proyectos

La evaluación de un proyecto podrá incluir todos o algunos de los siguientes elementos, los cuales se enumeran abajo en grado ascendente de complejidad y costo. Algunos elementos se adaptan a un proyecto mejor que a otro, pero todos tendrán en común ciertos principios básicos:

- Asegurar la transparencia, responsabilidad en la rendición de cuentas, y buena “governabilidad corporativa”
- Ser lo más objetivo que sea posible, y
- Determinar si el proyecto logró sus objetivos y si los mismos corresponden a los objetivos de los países.

Un proceso de evaluación ideal se lleva a cabo varias veces durante el proyecto: por lo general, al comienzo, a mediados y al final. La persona que realiza la evaluación examina la situación previa al comienzo del proyecto, acompaña la marcha del mismo y analiza la situación una vez finalizado el proyecto. Por lo general, la evaluación incluye una revisión de los documentos relacionados con el proyecto y generalmente entrevistas (visitas in situ, llamadas por teléfono o mensajes por correo electrónico) con participantes del proyecto para obtener sus impresiones sobre la eficacia del proyecto y la eficiencia con la que se llevó a cabo.

6. Tipos de evaluación

a. Evaluación de proceso

En la actualidad, la Secretaría Ejecutiva realiza una evaluación del “proceso” de sus proyectos, lo cual significa que monitorea (sigue la marcha de) todas las actividades de los proyectos que se llevan a cabo, a fin de determinar si las actividades se realizaron de acuerdo a como se planearon, si hubo demoras y a que se debieron, y si el dinero se gastó de la forma prevista. La evaluación de proceso no aborda el tema de la calidad de las actividades ni de su impacto a más largo plazo, pero tiene la ventaja de ser de bajo costo y continua durante el ciclo del proyecto.

b. Costo-beneficio y costo-efectividad

Los proyectos de la CICAD se enfrentan a una presión cada vez mayor por mantener los costos bajos y para justificar los gastos. Tanto los análisis de costo-efectividad como de costo-beneficio pueden generar indicadores generales sobre lo bien que un programa utiliza sus recursos para lograr sus objetivos. Dichos análisis tienen el propósito de responder a preguntas como las siguientes: ¿Cuánto costó la actividad? ¿Fue el costo per capita razonable en proporción al resultado? y ¿Podría haberse realizado la actividad a menor costo, manteniendo el mismo nivel de calidad utilizando otra modalidad?

El costo de oportunidad se define como la ventaja obtenida o perdida, al llevar a cabo un proyecto, en comparación con una segunda alternativa, y busca contestar a la pregunta: “¿Qué hubiera pasado si no se hubiera ejecutado este proyecto?”. La desventaja de estas evaluaciones de costo de oportunidad es la dificultad de medirlas cuantitativamente, dado que las mismas dependen de la comparación de un resultado real con un supuesto teórico y por lo tanto, no se recomiendan en este documento.

Los análisis de costos exigen la recopilación de datos estadísticos fidedignos para que los cálculos sean exactos. Esto puede ser extremadamente útil, pero puede aumentar el costo total del proyecto, a veces en forma considerable. El tiempo y los recursos usados para obtener los cálculos del costo-beneficio y de costo-efectividad podrían utilizarse mejor en la ejecución misma del proyecto. En

última instancia, los análisis de costo puede que no sean mucho mejores que las acciones del "hombre honesto" con sentido común, para mantener los costos bajos.

c. Evaluación de impacto

La evaluación de impacto (a veces llamada "evaluación sobre la base de resultados) es quizás la evaluación de mayor interés para las autoridades nacionales e internacionales encargadas del control de drogas y para los donantes. Intenta responder a la pregunta: "¿Tuvo el proyecto el efecto a largo plazo de controlar ese aspecto en particular del problema de drogas que se determinó en el documento original del proyecto?". El propósito es buscar pruebas, a través de estadísticas e investigación, del éxito o el fracaso a largo plazo (5-10 años) de una estrategia específica para el control de drogas. Por ejemplo: un proyecto de la CICAD de cinco años de duración tuvo el objetivo de detener el uso de drogas y delitos menores por niños de la calle en Bolivia y Ecuador, colocándolos en un ambiente estructurado, capacitándolos con conocimientos prácticos para el trabajo, brindándoles educación básica y ubicándolos en microempresas. Para poder medir el impacto de este proyecto, uno debe saber cuantos niños de la calle participaron, durante cuánto tiempo, cuántos de ellos realmente obtuvieron empleo y cuántos de ellos están todavía empleados y cuáles son sus ingresos. Ese tipo de evaluación implica monitorear la vida de los niños durante varios años, a fin de determinar los beneficios del proyecto y tratar de aislar los efectos de este proyecto específico de otros factores que pueden haber influenciado el resultado, como podría ser un cambio favorable o desfavorable de la economía, la continuidad en la prevención de recaídas en el uso de drogas, nuevas situaciones familiares, etc.

Este tipo de investigación longitudinal es esencial para el diseño y el contenido de los programas de prevención del uso indebido de drogas. Dado que la misma exige la recopilación y el análisis de información continuos, generalmente es mejor que sea realizada por una universidad o un instituto de investigación, más que por un organismo de gobierno, una organización internacional o una organización no gubernamental. Además, es costoso, motivo por el cual este tipo de evaluación de impacto a largo plazo raras veces se realiza, ya que la mayoría de las organizaciones beneficiarias y de los directores de proyectos suelen ser poco dispuestos a que se utilizan para la evaluación recursos asignados a las actividades tangibles del proyecto.

7. Evaluación externa (de terceros) versus evaluación participativa

Las evaluaciones externas hechas por terceros pueden ser de muy alta calidad y pueden percibirse como más objetivas e imparciales, pero tienen sus inconvenientes. En primer lugar, y un tema importante para la CICAD, son costosas. En segundo lugar, quienes realizan evaluaciones externas necesitan tiempo para familiarizarse con los objetivos y el funcionamiento del proyecto en sí, para lo cual es necesario ocupar recursos tanto de los Estados miembros como de la Secretaría Ejecutiva. En tercer lugar, la naturaleza misma de la evaluación externa implica que el evaluador no tiene compromiso con el proyecto ni es dueño del mismo, y una vez que el trabajo está terminado, ya no tienen mayor interés en el proyecto.

La evaluación participativa significa que una amplia gama de partes interesadas (participantes, beneficiarios, donantes, consultores, representantes de gobiernos miembros, así como la Secretaría

Ejecutiva) hace su propia determinación individual y en común acerca del valor del proyecto. Este no es un proceso fácil de manejar, dado que abarca un gran número de personas. Las publicaciones recientes sobre la evaluación de proyectos, sin embargo, indican que la evaluación participativa puede ser la más útil en términos de desarrollo, al darles a los beneficiarios inmediatos y secundarios la oportunidad de posesionarse del proyecto y así, tal vez, aumentar las posibilidades de su continuidad o sostenibilidad.

En definitiva, la Secretaría Ejecutiva recomienda un proceso participativa de evaluación de sus proyectos tal como se describe arriba.

8. Limitaciones de la evaluación de proyectos individuales

Los “proyectos” no existen en forma aislada; más bien, un “proyecto” de reducción de la demanda, por ejemplo, forma parte de un programa¹ más amplio que el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y otros, han estado llevando a la práctica durante varios años, a fin de prevenir y tratar el uso indebido de sustancias. Idealmente, existen simultáneamente varios “proyectos” sobre reducción de la demanda, organizados por diferentes entidades (incluida la CICAD) en un país, ciudad o región, y cada proyecto tendría su impacto sobre los otros. Por lo tanto, puede ser difícil reconocer el impacto de un proyecto más que el de otro. Por este motivo, algunas instituciones donantes (especialmente, fundaciones privadas en los Estados Unidos) han adoptado el método de evaluación de resultados de un programa en su conjunto, en lugar de un proyecto en particular.

Los proyectos de la CICAD tienen una duración limitada (de 1 a 3 años), y por lo tanto, sus objetivos tienen un límite de tiempo: por ejemplo, en un año, proporcionar capacitación a 400 fiscales de 10 países latinoamericanos con respecto a procesamiento de causas judiciales sobre lavado de activos.

9. Recomendaciones

1. Que la evaluación de las actividades de la CICAD se realice al nivel de proyecto en lugar de realizarse al nivel de programa, y que las evaluaciones acumuladas de varios proyectos proporcionen la base para la evaluación del programa del cual forman parte.
2. La Secretaría Ejecutiva recomienda que el uso de consultores externos se limite a aquellos proyectos de gran envergadura, que tienen una función programática clave y para el cual el donante exige una evaluación externa y también accede a que una parte de sus fondos se utilice con ese propósito.
3. Las evaluaciones que requieren recopilación y análisis de datos estadísticos con anterioridad y posterioridad a la ejecución de un proyecto (tales como la evaluación de impacto y el análisis riguroso de costo) deben reducirse al mínimo. Estos métodos exigen inversiones financieras significativas, los cuales quizás se utilizarían mejor en la ejecución misma del proyecto. Los países que deseen este tipo de evaluación podrían realizar su propia recopilación de datos

¹ Un “Programa” se refiere a un método coordinado para actuar en un campo determinado (desarrollo alternativo en la región andina, por ejemplo), y consiste en varios proyectos diseñados con el propósito de cumplir con los objetivos de ese programa. Por lo tanto, “evaluación del programa” determina el valor del grupo de proyectos bajo el programa principal, mientras que evaluación del proyecto determina el éxito de una actividad en particular dentro del programa.

básicos y su propio seguimiento, proporcionando a la CICAD, de esa manera, los instrumentos para realizar ese tipo de análisis sin utilizar fondos que se necesitan para el proyecto mismo. Una vez implementada, el proyecto de la CICAD sobre el costo humano, social y económico de drogas, ayudará a proporcionar a los Estados miembros los instrumentos para llevar a cabo sus propios análisis de costos sin asistencia complementaria de otros proyectos de la CICAD. Las evaluaciones de impacto y de costos serían más útiles en proyectos a largo plazo (mínimo de tres años), de los cuales se espera obtener resultados medibles dentro de un período de cinco años.

4. La Secretaría Ejecutiva de la CICAD continuará incluyendo una evaluación básica de proceso tanto en sus proyectos nuevos como en los proyectos actualmente en curso; realizará evaluaciones finales de los cursos, y continuará monitoreando e informando acerca de las finanzas del proyecto a través del sistema de la OEA. Mientras los fondos lo permitan, la Secretaría empezará un proceso de análisis de ciertos proyectos a través de un grupo focal de los mismos participantes.
5. La evaluación de un proyecto comienza con los objetivos medibles específicos que se han determinado para el proyecto, y compara los resultados con los objetivos. Por lo tanto, la Secretaría Ejecutiva adoptará en lo sucesivo un nuevo modelo de diseño de proyectos que incorpore desde el comienzo del proceso de planificación, indicadores del progreso comprobables y medibles; una descripción de cómo se medirán esos indicadores y las hipótesis asumidas por los redactores del plan inicial. Este marco para el diseño de proyectos es usado por, inter alia, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y a veces por las Naciones Unidas, y por lo tanto, está bien conocido y se ha puesto muy a prueba.
6. La Secretaría Ejecutiva propone que, una vez al año, durante el período ordinario de sesiones “técnico” de la Comisión, se presente un informe sobre tres evaluaciones realizadas durante el año anterior de los proyectos de la CICAD. La Comisión podría elegir las evaluaciones sobre la base de un interés especial en algún proyecto o la Secretaría Ejecutiva podría seleccionar tres proyectos al azar.
7. En suma, la Secretaría Ejecutiva desea destacar que está totalmente abierta a la evaluación de los proyectos que la misma lleva a cabo en nombre de los Estados miembros de la CICAD. Al mismo tiempo, reconoce que la excesiva atención al proceso y a la evaluación disminuirá su capacidad de ejecutar los proyectos solicitados por los Estados miembros.