
Resumen Ejecutivo

Gobiernos, socios de desarrollo y líderes de sociedad civil toman decisiones cada día con respecto a cómo distribuir, monitorear y evaluar asistencia para el desarrollo. ¿Qué comunidades deben recibir los escasos recursos? ¿Qué programas generan los resultados más altos de inversión y deben ser marcados para expansión? ¿Se están entregando a tiempo los proyectos de desarrollo y están cumpliendo con los resultados deseados?

Legisladores y profesionales pueden en teoría extraer más que nunca de fuentes de datos en una variedad de formatos para contestar estas preguntas, ¿pero decidirán hacerlo? Aquellos que recolectan datos y presentan evidencia frecuentemente están distanciados de aquellos que tienen verdadera influencia para tomar decisiones. Ideales tecnocráticos en el diseño de políticas informadas por evidencia y datos son fácilmente debilitados por las prerrogativas individuales, imperativos organizacionales y puntos ciegos a un nivel sistémico.

Dicho de otra manera, la revolución de datos para el desarrollo sustentable podría tener éxito en proporcionar un suministro de datos de mejor calidad pero puede fracasar si no hay suficiente demanda para su uso. Al escribir este reporte, los autores muestran cómo líderes toman decisiones sobre asistencia para el desarrollo en tres países al igual que el papel que juegan los datos y la evidencia en esas decisiones.

En el 2016, investigadores del Centro AidData para el Desarrollo de Políticas entrevistaron a casi 200 legisladores y sus asesores en Honduras, Timor-Leste y Senegal. Funcionarios del gobierno central, representantes de socios de desarrollo locales y líderes de organizaciones de sociedad civil (OSCs) compartieron sus experiencias en la producción y uso de datos para elegir proyectos de desarrollo, monitorear su progreso y evaluar resultados.

Específicamente, el reporte responde tres preguntas:

- ¿Quién produce datos y estadísticas de desarrollo y para quién?
- ¿Cuáles son los límites técnicos y políticos para tomadores de decisiones para emplear datos de desarrollo en su trabajo?
- ¿Qué pueden cambiar donantes y

productores para fomentar el uso de datos y evidencia en la toma de decisiones?

En lo que resta del informe, haremos un resumen de los hallazgos principales del reporte utilizando una teoría de cambio adaptada del estudio de Custer et al. (2016), *From Pork to Performance: Open Government and Program Performance Tracking in the Philippines*. La teoría del cambio presenta la lógica causal para ir de datos a impacto (e.g. resultados de desarrollo mejorados) a través de cuatro elementos: contenido, canal, elección y consecuencia. En este estudio nos enfocamos exclusivamente en los primeros tres elementos para construir los bloques para el uso de datos. Con esto en mente, identificamos nueve barreras y principios de organización correspondientes para que donantes y productores realicen inversiones en base a la demanda en la siguiente generación de desarrollo de datos y estadística.

Teoría del Cambio

Gobiernos y organizaciones divulgan datos sobre recursos y resultados de desarrollo (contenido), difunden esta información a usuarios en y fuera de línea (canal) mientras ciudadanos y funcionarios toman acción individual o colectivamente (elección) para mejorar el rendimiento del país para lograr un desarrollo sustentable para todos (consecuencias).

Contenido:

¿Son apropiados los datos de desarrollo para su propósito?

Funcionarios de gobierno, representantes de socios de desarrollo y líderes de OSC en tres países reportaron que los datos de desarrollo frecuentemente son: (1) insuficientemente granulares; (2) con una precisión cuestionable; y (3) fragmentados en diversas organizaciones y agencias. A continuación discutimos cada barrera e identificamos principios para que los donantes y productores puedan superar esos límites de contenido y fomentar un mayor uso de datos de desarrollo y estadísticas.

Granularidad

Barrera: *Tomadores de decisiones quieren más datos desglosados de acuerdo a sector, geografía y demografía*

Hubo una demanda alta de más datos de desarrollo de infraestructura (e.g. clínicas, escuelas) y resultados (e.g. rendimiento escolar, cifras de desempleo) que son desagregados por distrito (o la unidad subnacional relevante). Cuando se les preguntó acerca de fuentes de datos de alto valor, los entrevistados frecuentemente mencionaron datos administrativos georreferenciados y específicos por sector producidos por ministerios sectoriales y encuestas y censos provenientes de oficinas nacionales de estadística. Sin embargo, la demanda por esta información supera la capacidad de los tres países para producirla consistentemente. La producción de datos específicos por sector y altamente granulares cae en manos de proveedores en el punto del servicio de entrega que frecuentemente tienen habilidades limitadas para recaudar datos y reportar información acertadamente o tienen una visibilidad limitada.

Principio: *Donantes deben invertir en la recaudación y divulgación constante de datos georreferenciados a partir de encuestas y censos*

Aquellos donantes que buscan realizar inversiones en

datos y estadísticas correspondientes a la demanda deben invertir en la capacidad de organizaciones nacionales de estadística y otros actores para llevar a cabo censos y encuestas en sectores como educación, salud y agricultura con más regularidad. Estas inversiones generarán verdaderos dividendos solamente si los productores utilizan georreferencia y datos desagregados de acuerdo a atributos demográficos básicos (e.g. edad, sexo, incapacidad). Donantes y productores oficiales de datos también deben ampliar la cobertura de censos y encuestas en hogares para incluir grupos infrarrepresentados.

Precisión

Barrera: *Las fuentes de datos son vistas como incompletas o anticuadas por razones políticas y técnicas*

Con respecto a la puntualidad, precisión y validez de los datos producidos por gobiernos, estos retos van más allá del sector público. Por ejemplo, frecuentemente socios de desarrollo no priorizan el reportar sus actividades puntualmente. Los entrevistados mencionaron varias razones técnicas y políticas que añaden al riesgo de tener datos imprecisos. Estos incluyen demoras en publicar, recolección irregular de datos, capacidad de dirección limitada a un nivel subnacional y brechas en cobertura. Es común que para los proveedores de servicios al frente haya una escasez de recursos, entrenamiento y motivación para entregar reportes completos y precisos. Los entrevistados también notaron que existen incentivos poderosos para que los servidores públicos modifiquen los números oficiales para que se vean mejor.

Principio: *Los productores deben entablar relaciones con ciudadanos, compañías y OSCs para co-crear y validar datos*

Mientras que se entiende que los productores de datos enfrentan retos al decidir entre la puntualidad y precisión, la responsabilidad de verificar datos no tiene que caer completamente en las manos del productor. Organismos gubernamentales pueden ser proactivos e involucrar a ciudadanos, grupos de sociedad civil y socios de desarrollo para ayudar a detectar errores y añadir a las fuentes de datos. Esto requeriría que productores gubernamentales detectaran posibles limitaciones, lagunas y deficiencias en los datos. Ya que el mundo de los datos no es inmune a las políticas, esta recomendación es más probable en contextos donde funcionarios de alto gobierno creen un entorno para que las agencias puedan compartir abiertamente los

datos con usuarios. Sin este manto político, la inercia sería muy difícil de superar.

Integración

Barrera: *Iniciativas desconectadas dificultan la integración, interoperabilidad y triangulación de las fuentes de datos*

Tomadores de decisiones deben identificar el servicio completo de entrega desde los presupuestos y producción intermedia hasta los resultados finales. Sin embargo, la fragmentación es a menudo lo más común: datos desconectados son colocados en sistemas discrepantes de información manejados por distintas agencias y recolectados utilizando métodos no-estandarizados. Estos retos van más allá del gobierno. Socios de desarrollo y OSCs gastan numerosos recursos para producir datos de desarrollo que correspondan a sus necesidades específicas. Estos ejercicios independientes de recolección de datos frecuentemente utilizan distintas metodologías y generan bases de datos que no siempre están disponibles al público, lo cual dificulta un análisis comparativo de datos. Varios de los entrevistados mencionaron el riesgo que existe con esfuerzos de recolección de datos ad hoc que rara vez están coordinados entre sí, inclusive dentro de una misma organización.

Principio: *Los donantes deben alinear los incentivos de los productores de datos con la integración e interoperabilidad*

Tanto gobiernos como sus socios de desarrollo deben enlazar el financiamiento con la necesidad de demostrar una mayor integración, interoperabilidad y apertura en las prácticas de recolección, administración y publicación de datos. Los donantes deben asegurar que las agencias y organizaciones gubernamentales no participen en la duplicación de datos o en la promoción de sistemas de datos aislados. También deben alinear sus donaciones con estrategias de estadísticas nacionales de desarrollo. Esto requiere que los donantes adopten una perspectiva a largo plazo, dejando de lado aquellos ejercicios de extracción de datos con motivaciones personales e invirtiendo sustentablemente para que los actores domésticos tengan la capacidad de producir y compartir datos que respondan a sus necesidades.

Canal:

¿Pueden futuros usuarios encontrar, acceder a y utilizar información que necesitan fácilmente?

Los entrevistados en los tres países reportaron que los canales de divulgación no son acertados cuando: (1) hay un acceso desigual a la información; (2) distintos niveles de conectividad expanden la brecha digital; y (3) los datos son invisibles al grado que las personas no los pueden encontrar y utilizar. A continuación discutiremos cada barrera e identificaremos principios para donantes y productores para combatir estas limitaciones en los canales y fomentar un uso de datos de desarrollo.

Acceso

Barrera: *Ausencia de la Ley de Libertad de Información (FOI), acceso depende de la divulgación voluntaria*

En países sin leyes de FOI como Timor-Leste y Senegal, la visibilidad en actividades del sector público depende de la voluntad del gobierno para divulgar esta información o del poder de la red de uno para acceder a ella mediante otros canales. Esta dependencia de la divulgación voluntaria crea un acceso desigual que afecta desproporcionadamente a los grupos e individuos menos conectados. Inclusive en países como Honduras que han incorporado leyes de FOI, el acceso a los datos de desarrollo sólo adquieren fuerza en medida de la voluntad del gobierno para ejercer el cumplimiento de la ley. Socios de desarrollo y OSCs llevan a cabo ejercicios de recolección de datos independientes y mantienen bases de datos sobre proyectos e índices de desarrollo que contienen información de mucho valor pero que generalmente no se encuentran bajo la jurisdicción de la FOI. Funcionarios de gobierno a veces sienten que estos grupos los están circunvalando para recolectar información sin compartir los resultados.

Principio: *Los productores deben estandarizar la apertura de datos y los donantes deben ayudar a hacer que este acceso sea sustentable*

Donantes a las capacidades de datos y estadísticas

deben asegurarse que sus inversiones lleven a que los productores estén dispuestos a adherirse a principios de apertura de datos para asegurar un acceso sustentable a la información mediante el apoyo a las leyes de FOI. Al igual, los donantes deben ayudar a los productores a desarrollar modelos de negocios y prácticas de manejo de datos sustentables que cubran los costos y así abordar preocupaciones sobre los precios de la recolección de datos y los riesgos del escrutinio público. Por otro lado, donantes a esfuerzos de transparencia e iniciativas de apertura de datos pueden incentivar a los productores a divulgar las bases de datos de mayor demanda y asesorarlos para llevar esos principios de apertura de datos a la práctica.

Conectividad

Barrera: *Entregando datos en línea exclusivamente impide el acceso debido a límites en conectividad y capacidad*

La conectividad limitada al Internet, barreras de idiomas e índices bajos de alfabetismo de datos y aritmética impiden el acceso a y el uso de los datos de desarrollo. In Timor-Leste que es multilingüe, por ejemplo, los datos están disponibles en línea en los idiomas oficiales de portugués y/o inglés pero no en Tetum, la lengua vehicular de la mayoría de los ciudadanos. Al mismo tiempo, legisladores y funcionarios locales están predispuestos a favorecer una cultura oral de divulgación de información y se sienten menos cómodos utilizando bases de datos complejas en línea. Límites en conectividad y capacidad para usar fuentes de desarrollo de datos en línea no son únicos a Timor-Leste. Si los productores de datos dependen exclusivamente de la divulgación en línea, este acceso a la información se puede volver involuntariamente privilegiado para la población urbana, educada y bien establecida (quien tiende a ser más capaz digitalmente) a costa de otros grupos.

Principio: *Los productores deben asociarse con infomediarios para promover los datos e identificar principios accionables*

Para asegurar que sus productos de datos están siendo utilizados los productores deben (1) adoptar un mandato más allá de la recolección, producción y publicación de datos que incluya la traducción de datos crudos a principios accionables y (2) diseñar una estrategia de divulgación intencional. Los medios, sociedad civil y comités de expertos, entre otros, pueden jugar un papel complementario para comunicar los datos a través de diversos canales en y fuera de línea. Al establecer estas asociaciones con los infomediarios los productores pueden adoptar una

estrategia de divulgación híbrida recomendada por Gigler et. Al. (2014) que combina comunicaciones de “alta tecnología” (Internet, redes sociales, teléfonos móviles) con aquellas de “baja tecnología” (e.g. radio, imprenta, juntas comunitarias).

Visibilidad

Barrera: *Posibles usuarios de datos tienen poca familiaridad con muchas de las fuentes de información que ya están públicamente disponibles*

Aún cuando la información está disponible y accesible puede que no sea suficientemente visible para que posibles usuarios la aprovechen para su trabajo. Sin embargo, gobiernos, socios de desarrollo y OSCs rara vez tienen una estrategia intencional para comunicar de manera proactiva y promover los datos de desarrollo que publican mediante bases de datos y portales. Por ejemplo, sólo un tercio de representantes gubernamentales y de socios de desarrollo entrevistados en Honduras y aún menos OSCs estaban conscientes de fuentes de información públicamente disponibles. Las personas no usarán datos de desarrollo que no saben que existen, incrementando el riesgo de los cementerios de datos.

Principio: *El entrenamiento puede incrementar la visibilidad pero los donantes y productores deben probar sistemáticamente qué funciona*

Si eventos de lanzamiento genéricos y cobertura en medios permite a los productores promover sus datos a un público general, en teoría los entrenamientos personalizados y consultas focalizadas presentan una oportunidad para profundizar con grupos usuarios claves. AidData y su consorcio de socios están llevando a cabo una serie de experimentos de campo en Timor-Leste y Honduras para evaluar si y cómo la participación en un evento de entrenamiento cambia los patrones de uso del sistema de administración de información de desarrollo entre legisladores y funcionarios locales. Donantes, productores de datos e investigadores deben añadir a esta evidencia para evaluar cómo los usuarios responden a distintas formulaciones del entrenamiento de datos y los programas de capacitación estadística para mejorar los resultados de sus inversiones.

Elección:

¿Sobrepasarán los beneficios percibidos a los costos en el uso de datos?

Los entrevistados recalcaron que es menos probable que usen datos de desarrollo cuando: (1) las fuentes de información no son confiables; (2) pueden acceder a esta información mediante redes informales más fácilmente; y (3) los costos percibidos sobrepasan los beneficios de tomar decisiones basadas en evidencia en lugar de otros factores. A continuación discutiremos cada barrera e identificaremos principios para donantes y productores para superar limitaciones en la elección y fomentar el uso de datos de desarrollo.

Credibilidad

Barrera: Fuentes de datos gubernamentales sufren de un déficit de confianza y son percibidas como anticuadas y poco fiables

Algunos entrevistados se mostraron escépticos que las agencias gubernamentales tuvieran suficiente capacidad en el manejo de datos para validar y proteger la información de imprecisiones, tanto involuntarios (e.g. errores en la entrada de datos) e intencionales (e.g. falsificaciones para distorsionar reportajes). La falta de confianza en los datos se puede entender dentro del marco de la baja confianza en el gobierno a grandes rasgos y las preocupaciones políticas con respecto a los incentivos perversos para que los funcionarios utilicen los datos como propaganda. Una investigación relacionada de Masaki et al. (2016) identifica la credibilidad percibida (o la falta de la misma) como un factor determinante en la elección por parte de líderes en 126 países para usar datos en su gubernatura. Posibles usuarios ponen mucha atención a la reputación de una fuente de datos y a la credibilidad del productor de datos para determinar si se utiliza o no esa información.

Principio: Los productores deben ser más transparentes en sus métodos y procedimientos de calidad

Métodos opacos de recolección y validación no ayudan a aliviar las preocupaciones con respecto a la posible manipulación de los datos por parte de los productores para sus propios fines políticos. Incrementar la confianza pública en los datos de

desarrollo requerirá no solamente ajustes técnicos para mejorar la fidelidad de los datos sino que también un compromiso político para asegurar una mayor apertura y transparencia sobre qué se está midiendo, cómo se recolecta la información y qué procedimientos aseguran que la información no se distorsione. Si la credibilidad es una barrera importante, productores de datos oficiales y no oficiales deben ser más transparentes en sus conjeturas, métodos y procesos para administrar los datos. Donantes a iniciativas de datos y líderes ejecutivos en gobiernos y organizaciones deben recompensar y fomentar los esfuerzos de productores para ser más transparentes. Al hacer esto ayudarán a crear las condiciones para incrementar el uso de datos.

Redes

Barrera: Muchos líderes obtienen información de aquellos que ya conocen y no gustan de alternativas viables

Aún cuando las fuentes oficiales están disponibles, los entrevistados prefieren a menudo obtener información de sus contactos profesionales o personales en lugar de buscar en bases de datos públicas o patentadas. Esto lleva a asimetrías: individuos de alto nivel reportaron una mayor facilidad en obtener datos de sus redes a diferencia de sus empleados más jóvenes con menos conexiones. Socios de desarrollo y funcionarios de gobierno se mostraron en general más optimistas sobre su habilidad para acceder a datos a diferencia de sus equivalentes en organizaciones de sociedad civil. Un motivo para preferir inteligencia en redes es una mayor demanda por lecciones cualitativas e información más actualizada de la que está disponible en bases de datos mantenidas por productores oficiales de datos.

Principio: Los productores de datos deben mejorar y no reemplazar el conocimiento informal compartido a través de redes

Líderes tienen una tendencia natural a obtener información de aquellos que ya conocen debido a la confluencia de hábitos, preferencias y falta de alternativas percibida. Productores de datos deben apoyar a estas redes humanas de información y no reemplazarlas o competir con ellas. Deben incorporar de manera proactiva el apoyo del sector trabajador o de una asociación de OSCs para adoptar un sistema centralizado (y abierto) de datos en el que pueda haber una alianza mutuamente beneficiosa. Los

productores pueden colaborar con miembros de redes como asesores externos que validen los datos y aseguren que la información esté al corriente y que sea precisa. Como ya saben los productores de datos oficiales con respecto a su capacidad en el manejo de datos, podrían proporcionar asistencia a las redes con nuevas herramientas, métodos y enfoques para organizar conocimiento cualitativo que frecuentemente está poco estructurado y es subjetivo y específico a un contexto determinado.

Incentivos

Barrera: *Los datos son sólo una parte en el cálculo de la toma de decisiones y comúnmente se hacen a un lado por otros factores*

Algunos entrevistados reportaron usar datos en el contexto de nuevos proyectos (e.g. estudios de viabilidad) o para evaluar los resultados de un proyecto al cierre. Sin embargo, aún en estas etapas del ciclo de un proyecto las organizaciones y agencias gubernamentales pueden elegir lugares para sus proyectos a base de la facilidad del acceso, la infraestructura disponible y redes existentes. Las presiones políticas o los deseos de mantener buenas relaciones de trabajo pueden debilitar la voluntad para discutir (o publicar) con honestidad resultados deslucidos en la implementación y por ende, impedir el desarrollo de aprendizaje organizacional y acciones correctivas. Normas sociales y preferencias

individuales, tales como una percepción desfavorable de expertos internacionales, pueden disminuir el valor percibido del uso de datos y evidencia a través del proceso de legislación y de los ciclos de proyectos.

Principio: *Los donantes y productores deben “trabajar con el grano” para alinear incentivos para decisiones basadas en datos (Levy, 2014)*

Si los donantes y productores de datos de desarrollo quieren crear las condiciones para implementar legislaciones informadas por evidencia, deben incorporar y no provocar un cortocircuito en el interés de actores políticos a favor del uso de datos para recaudar recursos, definir proyectos y evaluar el progreso de programas de desarrollo. Recompensas monetarias y no monetarias deben ser utilizadas para incrementar la percepción en legisladores y funcionarios de que existe un beneficio en el uso de datos. Donantes y productores pueden trabajar con líderes ejecutivos en agencias y organizaciones gubernamentales para enlazar un aumento en bonificaciones a base de rendimiento o mérito a comportamientos que exhiban el uso efectivo de datos para tomar decisiones. Líderes ejecutivos también pueden priorizar el acceso a entrenamiento, reconocimiento y oportunidades de progreso para estos tomadores de decisiones.

Citas:

Custer, S. and T. Sethi. (Eds.) (2017) *Avoiding Data Graveyards: Insights from Data Producers and Users in Three Countries. Executive Summary*. Williamsburg, VA: AidData at the College of William & Mary.

Fuentes:

Custer, S., Rahemtulla, H., Kaiser, K., & van den Brink, R. (2016). *From Pork to Performance: Open Government and Program Performance Tracking in the Philippines*. World Bank and AidData. July 2016. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/174491467602317699/Pork-to-performance-open-government-and-program-performance-tracking-in-the-Philippines-phase-two>

Gigler, B.S., Custer, S., Bailur, S., Dodds, E., Asad, S., & Gagieva-Petrova, E. (2014). *Closing the Feedback Loop: Can Technology Amplify Citizen Voices?* In B.-S. Gigler, and S. Bailur (Eds.), *Closing the Feedback Loop: Can Technology Bridge the Accountability Gap?* World Bank.

Levy, B. (2014). *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. Oxford University Press: New York, NY. Kindle edition.

Masaki, T., Sethi, T., & Custer, S. (2016). *In the Eye of the Beholder: When is governance data “good enough”?* Williamsburg, VA. AidData at the College of William & Mary and the Governance Data Alliance.

