

HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN

EVALUACIÓN DE IMPACTO

06.2015

1. Desafíos para la incidencia en políticas públicas. Evaluación de impacto del Programa Piloto Promoviendo el Ahorro en Familias JUNTOS (Perú)

Sofía Estévez

Introducción

Las **evaluaciones de impacto** tienen un gran potencial para generar incidencia en las políticas públicas que analizan, pero ¿de qué se tratan? ¿por qué es importante incluirlas en el diseño de una política pública? ¿Qué tipo de incidencia producen? ¿Cómo la producen?

Para **acercar la teoría a la práctica**, en este documento se presenta el ejemplo de la evaluación de impacto del programa piloto Promoviendo el Ahorro en Familias JUNTOS (en adelante, PAFJ) desarrollado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú. La evaluación, apoyada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (en adelante, IDRC), tuvo por objetivo analizar la introducción de educación financiera e incentivos al ahorro en un esquema de transferencias condicionadas de dinero. Esta modificación realizada al diseño original de la política surgió de los hallazgos y recomendaciones de la evaluación de impacto, que logró traducirse en incidencia efectiva.

El objetivo principal de este documento es responder a una pregunta de carácter más general: **¿bajo qué circunstancias las evaluaciones de impacto pueden contribuir más efectivamente a la generación y la práctica de políticas para el desarrollo efectivas?**

La motivación detrás de este caso de estudio responde a que la evaluación de impacto del programa piloto PAFJ resultó **una experiencia exitosa** en términos de incidencia en la política en cuestión, ya que contribuyó a que se incorporen elementos de educación financiera en el sector público e informó un debate nacional acerca del desarrollo de una estrategia de inclusión financiera en Perú.

Este caso de estudio es parte de un proyecto de investigación más amplio, denominado “Lecciones aprendidas y desafíos sobre la incidencia en políticas públicas de las evaluaciones de impacto en América Latina”, realizado por CIPPEC con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) de Canadá. Haga clic [aquí](#) para acceder a este documento.

La serie incluye otros dos documentos:

- **Herramientas para la gestión: Incidencia en políticas públicas II.** El caso de la evaluación de impacto del Programa Red Unidos (Colombia).
- **Herramientas para la gestión: Incidencia en políticas públicas III.** El caso de la evaluación de impacto del Programa Educación Financiera (Chile).

Esperamos que esta publicación resulte de utilidad para evaluadores, gerentes de programas, funcionarios gubernamentales y financiadores; también para quienes desean comprender cuál es el mejor mecanismo para asegurar el uso de su investigación.

CIPPEC tiene una amplia experiencia en el estudio de los vínculos entre la investigación y las políticas públicas. Una parte de esta línea de trabajo se relaciona específicamente con las condiciones para que los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones de impacto retroalimenten el ciclo de vida de las políticas públicas y las formas que toma este proceso. Uno de

los principales productos del trabajo en la materia fue el desarrollo de una serie de condiciones e hipótesis que vinculan las dos variables mencionadas^{1,2}.

Brevemente, estas condiciones se pueden agrupar en tres categorías.

- a) Contexto político-institucional.
- b) Características de la estrategia de incidencia.
- c) Características de los equipos de evaluación.

En la **infografía 1** se profundizan los factores asociados con cada condición.

Para este estudio se hizo una revisión de la documentación relativa al programa Juntos, al programa piloto y a la evaluación realizada. Además, se realizaron entrevistas a individuos vinculados con la evaluación.

En el próximo apartado se presenta una breve reseña de las dimensiones mencionadas en el contexto de la evaluación de impacto del programa piloto PAFJ.

¹ Adaptación propia con base en la matriz de condiciones, hipótesis y resultados fue desarrollada en el marco del proyecto Policy Influence Monitoring Project (PIM), financiado por la Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto. En este proyecto, CIPPEC formó parte de un consorcio junto con el Overseas Development Institute (Reino Unido), Comms Consult (Reino Unido) y el Centre for Poverty Analysis (Sri Lanka).

² Más información: Aquilino y Estévez (2015).

Infografía 1.



La evaluación, su contexto e incidencia

El programa piloto PAFJ y su evaluación de impacto se insertan en el marco del [Proyecto Capital](#). Esta iniciativa apoya la implementación y el estudio de políticas públicas que vinculen a la protección social y la inclusión financiera en América Latina y el Caribe.

En Perú, el [Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS](#) (en adelante, JUNTOS) y Proyecto Capital implementaron el [programa piloto “Promoviendo el Ahorro en Familias JUNTOS”](#). Una de las razones que motivaron la puesta en marcha de esta intervención fue la evidencia de que las cuentas de ahorro entregadas como parte del programa del Proyecto Juntos no eran utilizadas por las beneficiarias. Por eso, en el contexto del programa piloto, se capacitó a las usuarias de las cajas de ahorro en temas de finanzas personales y se generaron incentivos para el ahorro.

En este contexto, el [Instituto de Estudios Peruanos](#) (IEP) realizó una evaluación de impacto del programa piloto mencionado, cuyo propósito era demostrar que una estrategia que complementara las transferencias condicionadas de dinero y el otorgamiento de cuentas de ahorro, con educación financiera y un esquema de incentivos al ahorro, generaba un impacto positivo en poblaciones pobres. Además, se buscaba investigar si esto estimularía la inversión en activos productivos y una mejora en el gasto en las corresponsalías del programa (salud y educación).

Contexto político – institucional

En primer lugar, es importante dar cuenta de algunos aspectos del contexto político-institucional en el que se insertó este estudio y de la estrategia de incidencia del equipo de evaluación:

1. **La capacidad nacional de evaluación:** está dada, entre otras cosas, por la existencia (o no) de un marco legal o normativas para la evaluación sistemática de las políticas públicas, por el nivel de desarrollo de las capacidades instaladas en materia de evaluación en un país y por la existencia de una cultura de evaluación.
En los últimos años, Perú fue escenario de una creciente “tecnocratización” del gobierno. Una manifestación de esto es el nombramiento de ministros con Doctorados obtenidos en universidades nacionales y extranjeras. Además, en el contexto del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se creó un viceministerio³ dedicado a la realización de evaluaciones. También, gracias a la puesta en vigencia de un modelo de Presupuesto Basado en Resultados dentro del Ministerio de Economía se empezó a exigir que los ministerios utilizaran indicadores para medir su desempeño. En este contexto y según los entrevistados, “las evaluaciones de impacto son, cada vez más, una herramienta para la toma de decisiones”.
2. **El mapa de actores** de la intervención evaluada y la aparición de coyunturas críticas que lo alteren.

³ Viceministerio de Políticas y Evaluación Social.

Entre los actores principales involucrados en el programa piloto se encontraban: el Programa JUNTOS, el Banco de la Nación, la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, AgroRural (Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural) y Care Perú. En cuanto a las coyunturas críticas o shocks externos, es importante aclarar que pueden ser inesperados o tener una temporalidad propia. En el caso aquí tratado, cuando promediaba la evaluación hubo elecciones presidenciales y, producto de ellas, importantes cambios en la administración pública. Uno de estos cambios fue la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), institución que se convertiría en un actor clave, ya que pasó a ser la dependencia institucional del Programa Juntos.

Los cambios desencadenados por las elecciones presidenciales presentaron desafíos a la continuidad de la implementación del programa piloto y su evaluación.

1. **Hubo cambios en el presupuesto** asignado a la intervención. En particular, se restringió el financiamiento del componente de educación financiera, lo cual implicó una alteración al tratamiento. También fueron relevantes los recortes de presupuesto a otras instituciones clave, como AgroRural, cuyo apoyo era fundamental para el sostenimiento del piloto.
2. **Se creó del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**, lo que tuvo diferentes impactos:
 - La ministra designada formó parte de Proyecto Capital. Ella impulsó cambios para incorporar elementos de educación financiera al trabajo del ministerio.
 - Hubo cambios en el equipo del ministerio, en particular del programa Juntos.

Características de la estrategia de incidencia

Un componente esencial de las estrategias de incidencia en políticas es la **vinculación con la agencia implementadora y otros agentes clave**. Es particularmente importante que se la establezca en forma temprana y periódica, así como que se fomente un vínculo de confianza entre las partes. Las experiencias previas de colaboración con los actores clave suelen contribuir positivamente a este fin.

Antes de realizar la evaluación de impacto del programa piloto PAFJ, el IEP realizó una evaluación cualitativa en dos distritos. Luego de este estudio, el equipo de investigación decidió llevar al campo a los principales actores de la política pública. De acuerdo con el equipo de investigación, esta instancia les permitió a los actores conocer de primera mano la experiencia de los beneficiarios y los convenció de la necesidad de realizar una evaluación más exhaustiva.

Además, algunos *stakeholders*, como el Banco de la Nación, fueron *partícipes del diseño mismo de la investigación*. En este caso, el Banco de la Nación colaboró en determinar en qué distritos funcionaría el piloto y en la asignación de grupos de control y tratamiento.



Forma clave de vinculación temprana de stakeholders.

Participación en el diseño de la evaluación



Genera apropiación del proceso de evaluación.

La **direccionalidad y el formato de la vinculación** también son relevantes. El equipo de investigación desarrolló una estrategia de vinculación basada en reuniones virtuales y correos electrónicos, así como en un gran componente de *encuentros presenciales*:

1. Reuniones con la mesa de trabajo del programa piloto.
2. Presentaciones privadas con el equipo de trabajo: en estos encuentros el equipo de investigación presentaba los avances y primeros resultados del estudio.
3. Conferencias en Cuzco: el equipo de investigación convocó a actores que no formaran parte de la mesa de trabajo pero que pertenecieran a la institución para poder informarlos acerca de la experiencia y ponerlos en contacto con los usuarios.
4. Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el cambio de equipo en las instituciones participantes luego de las elecciones presidenciales, *el equipo de evaluación se vio en la necesidad de re establecer los vínculos en aquellos casos en los que sus contrapartes hubiesen cambiado*. En el ministerio, el equipo implementó una estrategia de comunicación dirigida a los líderes de las diferentes direcciones del ministerio.



Las evaluaciones de impacto son procesos largos. Esto implica que suelen coincidir con cambios de personal en las agencias clave.

Es importante que los equipos tengan la capacidad de adaptarse a contextos cambiantes.

Ante cambios de equipo:

1. Volver a pensar el mapa de actores.
2. Adaptar estrategias de vinculación.

Como parte de la **estrategia de comunicación**, el equipo de evaluación produjo *documentos orientados a diferentes audiencias*. El principal de ellos es el documento de evaluación, que al momento de la redacción de este caso de estudio aún se encuentra en edición, como parte de un libro más grande. También se produjeron documentos denominados *En Breve*⁴, que son más cortos

⁴ Para acceder a los documentos *En Breve*, haga clic aquí:

- <http://www.proyectocapital.org/es/publicaciones/todas-las-publicaciones/775-en-breve-50-educacion-financiera-cumplimiento-de-corresponsabilidades-evidencia-de-la-evaluacion-del-programa-piloto-promocion-del-ahorro-en-familias-juntos.html>

y se caracterizan por un uso limitado del lenguaje técnico. Estos documentos tuvieron una mayor difusión entre el público en general.

Características del equipo de evaluación

Como ya se mencionó, es importante que exista una relación de confianza entre el equipo investigador y los gestores. En este sentido, la existencia de una relación previa con actores clave puede contribuir a generar un vínculo fluido durante la evaluación. Que la nueva ministro de Desarrollo Social haya sido parte de Proyecto Capital fue, con seguridad, beneficioso para el vínculo con los evaluadores.

Otra característica del equipo de evaluación es que estaba compuesto por un elevado número de profesionales locales. Esto es positivo y, de acuerdo con estudios recientes, no es lo más frecuente en la región⁵.

Por otra parte, el equipo de tuvo un enfoque multidisciplinario, ya que la evaluación tuvo una aproximación cualitativa: una de las cosas que típicamente se busca saber es a través de qué mecanismos se genera el impacto. Incorporar enfoques cualitativos que puedan responder esas preguntas es importante, así como contar con capacidades en los equipos para dar cuenta de esa demanda. En palabras de un participante “Las evaluaciones de impacto cobran valor cuando incorporas varios puntos de vista. Sobre todo el análisis cualitativo puede enriquecer mucho. Uno dice ‘bueno, este es el impacto’, ‘pero por qué’. Ahí creo que contar con equipos multidisciplinarios es bueno”.

-
- <http://www.proyectocapital.org/es/publicaciones/todas-las-publicaciones/764-en-breve-48-cambios-en-el-comportamiento-financiero-a-partir-de-un-programa-piloto-de-educacion-financiera-en-peru-evidencia-de-la-evaluacion-del-programa-piloto-promocion-del-ahorro-en-familias-juntos.html>

⁵ Más información: Alzua, María Laura; Djebbari, Habibi y Valdivia, Miguel. (2013). *Impact Evaluation for Policy Making: A close look at Latin American countries with weaker research capacities*, SIG Working Paper. IDRC

Incidencia en políticas

Los resultados de la evaluación de impacto del programa piloto PAFJ muestran que la intervención generó impactos positivos en los niveles de ahorro y el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las corresponsalías en educación y salud.

Como resultado de la implementación del programa piloto se registraron cambios en las estrategias financieras y de vida de los individuos del grupo de tratamiento. En primer lugar, el programa tuvo un efecto positivo sobre la adquisición de conocimiento, habilidades y actitudes financieras, así como de las tasas de ahorro formal de los residentes en distritos participantes. En segundo lugar, en cuanto al impacto del programa sobre inversión productiva, se registró un aumento en la compra de animales grandes por parte del 50% menos pobre. Por último, los impactos estimados del Programa Piloto sobre el gasto anual en educación y el gasto en salud no fueron estadísticamente significativos. Es decir, no se puede afirmar que el programa haya tenido un efecto sobre dichas variables. Sin embargo, tampoco se encontraron efectos negativos sobre educación y salud. Es importante destacar esto, ya que un temor de quienes se oponen a este tipo de intervenciones es que los incentivos al ahorro se traduzcan en una reducción de los gastos en salud y educación, que son justamente las corresponsabilidades que deben cumplir los receptores de la TMC en Perú.

Los hallazgos de la evaluación fueron difundidos entre los actores clave, principalmente la ministro y la viceministro de Desarrollo Social.

De acuerdo con los actores entrevistados, la evidencia generada por la evaluación de impacto del programa piloto PAFJ contribuyó a que la intervención se convirtiera en una política pública. En palabra de una entrevistada, “se han generado otras cosas más fuertes que no esperábamos y que todavía siguen en proceso”.

Algunas de estas cosas son:

- Se incorporó un componente de alfabetización financiera en el MIDIS.
- Se consiguió que el programa de transferencias monetarias reconociera su rol como proveedor de información dirigida a las usuarias. Esto está siendo introducido en los manuales operativos para las funciones de los gestores locales (que son los enlaces con las familias), para que el mensaje sea el mismo para todos los usuarios
- Se comenzó a discutir la implementación de una estrategia nacional de inclusión financiera usando los hallazgos de la evaluación como fundamento.

El Programa de **Incidencia, Monitoreo y Evaluación** de CIPPEC trabaja para integrar el conocimiento en el proceso político y así contribuir a construir decisiones y juicios informados sobre las políticas públicas. Para ello, apoya la generación y el uso de evidencia; la institucionalización de paradigmas, sistemas y mecanismos de monitoreo y evaluación; y la articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.



www.cippec.org



[@cippec](https://twitter.com/cippec)



[/cippec.org](https://facebook.com/cippec.org)



info@cippec.org