

HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN

# **EVALUACIÓN DE IMPACTO**

---

12.2015

## **3.** El caso de la evaluación de impacto del programa Red Unidos (Colombia)

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 Red Unidos en Colombia, cuyo objetivo fue analizar el efecto de la intervención sobre diferentes medidas de empoderamiento de las usuarias, para ver de qué manera los hallazgos y recomendaciones del estudio se tradujeron en incidencia efectiva en la política pública evaluada. El estudio es parte de un proyecto regional apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (por sus siglas en inglés, IDRC) titulado: **Más allá de la protección social: mercados de trabajo, emprendedurismo e igualdad de género**.

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?**

En particular, el caso del programa Red Unidos ilustra algo que sucede con mucha frecuencia: **¿qué ocurre con la incidencia cuando los resultados de la evaluación de impacto son negativos?** O, en pocas palabras, ¿cómo afecta el impacto negativo de la evaluación en las posibilidades de influir sobre el ciclo de la política pública? Sin dudas, no hay una sola respuesta a este interrogante. La experiencia que se rescata en estas páginas conjuga la presencia de resultados negativos con un buen vínculo entre el equipo de investigación y los actores políticos y una clara voluntad de incidencia por parte del primero.

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.

La serie incluye otros dos documentos:

- **Herramientas para la gestión: Incidencia en políticas públicas I.** El caso de la evaluación de impacto del Programa Piloto Promoviendo el Ahorro en Familias JUNTOS en Perú.
- **Herramientas para la gestión: Incidencia en políticas públicas III.** El caso de la evaluación de impacto del Programa Educación Financiera en Chile.

Esperamos que esta publicación resulte de utilidad para evaluadores, gerentes de programas 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<sup>1,2</sup>.

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 investigación.

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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Más información: Aquilino y Estévez (2015).

# Condiciones para la incidencia política de las evaluaciones de impacto



## Contexto político institucional

<b>Capacidades nacionales de evaluación</b>  Existencia de una política de evaluación institucionalizada o en desarrollo <input checked="" type="checkbox"/>  # evaluaciones ejecutadas		<b>Características de la política</b>  Escala  Implementador → Gob OSC  Quién puede rediseñar la política  Etapa en la que se encuentra la política al momento de la evaluación  ¿Es un piloto?		<b>Características de la evaluación</b>  Momento → Surgimiento de ventanas de oportunidad  Escala del estudio  Disponibilidad de hallazgos → línea de base, medio término, etc.  Incorpora análisis cualitativo  Origen de la demanda por el estudio				
<b>TEMA</b>	Perfil en la agenda pública	Relevancia de los resultados para actores clave	Consenso entre grupos de interés 	<b>Usuario</b>	<b>Tipo</b> ↓ Gobierno ↓ Sociedad civil ↓ Medios	Familiarizado con la evaluación de políticas públicas	Grado de control sobre el rediseño de la política	Interesado en el estudio 

## Estrategia de incidencia

<b>Estrategia de incidencia</b>	Asignación de recursos a actividades de incidencia   	Son específicos Son concluyentes	<b>Comunicación estratégica</b> 
	Elaboración de mapa de actores  Adaptar la estrategia a distintos actores  Vinculación temprana y periódica con actores clave	<b>Hallazgos y recomendaciones</b>  Son consistentes con la orientación actual de las políticas Son novedosos	<b>Identificar los mensajes clave</b> Adaptar la estrategia de comunicación para distintos públicos Compartir y analizar resultados preliminares con actores clave 

## Equipo de Investigación

 Investigadores locales	Credibilidad y buena reputación del equipo
Incentivos para incidir	Buena relación previa con actores clave 

Para la realización de este estudio se hizo una revisión de documentación referida al programa Red Unidos y a la evaluación realizada. Además, se realizaron entrevistas a individuos vinculados con la evaluación.

A continuación se presenta una breve reseña de las dimensiones mencionadas en el contexto de la evaluación de impacto del programa Red Unidos.

## La evaluación, su contexto e incidencia

En Colombia, la estrategia [Red Unidos](#) busca aliviar la pobreza extrema mediante la articulación de tres líneas de acción:

1. Apoyo psicosocial para las familias y su comunidad.
2. Gestión de la oferta y acceso preferencial a servicios sociales del Estado.
3. Fortalecimiento institucional.

El programa busca acercar la oferta de planes y programas sociales a las poblaciones más vulnerables, y garantizarles acceso preferencial a los bienes y servicios que este ofrece.

En este contexto, la evaluación de impacto del programa Red Unidos implementada por [Fedesarrollo](#) (Colombia) y el [Instituto de Estudios Fiscales](#) (Inglaterra) buscoevaluar el impacto de la intervención sobre en el empoderamiento económico y toma de decisiones de las beneficiarias. Los resultados del estudio fueron desalentadores: con la excepción de un impacto sobre la reducción de la informalidad en áreas urbanas (para hombres), no se encontraron impactos significativos en materia de empoderamiento de los y las usuarias.

### 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 investigación:

**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 este sentido, en los últimos años en América Latina surgieron experiencias valiosas en materia de diseño e implementación de estrategias y sistemas de monitoreo y evaluación de planes y programas sociales. Colombia, por ejemplo, impulsa, regula y coordina la evaluación sistemática de políticas públicas desde el Estado: la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, a través del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (SINERGIA), mide y evalúa la gestión, la ejecución y el impacto de las principales políticas y programas gubernamentales<sup>3</sup>. La existencia de estos organismos revela una incipiente cultura de evaluación liderada desde el nivel estatal.

Por otra parte, el gobierno colombiano cuenta cada vez más con funcionarios con formación técnica de calidad. Esto puede verse, por ejemplo, en Planeación Nacional, la oficina que elabora los lineamientos de políticas públicas y del presupuesto. Recientemente han ingresado a la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas de esta oficina individuos reconocidos académicamente, con perfil de investigadores que incluso se desempeñaron en centros de investigación prestigiosos en el pasado.

---

<sup>3</sup> El sistema de seguimiento y evaluación de SINERGIA (creado en 1994 y anclado en el requisito de realizar evaluaciones incluido en la Constitución de 1991) es uno de los más fuertes de Latinoamérica (Grupo de Evaluación Independiente Banco Mundial, 2007).

A pesar de lo mencionado, en el sistema también hay elementos que representan desincentivos a evaluar. De acuerdo a una investigadora entrevistada, parte de estos desincentivos vienen de la Contraloría General. Un ejemplo de esto es que los ministerios no tienen incentivos para evaluar, sino para ejecutar el presupuesto asignado para el año fiscal, a riesgo de recibir una penalización y menor presupuesto al año siguiente. En un contexto como este, la evaluación va en contra de la ejecución del recurso: los funcionarios suelen tener que esperar a que los evaluadores armen el piloto de los programas, tengan el diseño y esto puede demorar la ejecución de los fondos.

La legitimidad de las contrataciones en el Estado colombiano es un factor de gran importancia. De acuerdo a una investigadora, el contratar una evaluación que no fuera parte de los documentos iniciales de la política en cuestión, podría derivar en cuestionamientos de corrupción y esto genera gran temor por parte de los funcionarios públicos.

**El mapa de actores** de la intervención evaluada y la aparición de coyunturas críticas que lo alteren es un factor crítico. En este caso, entre los actores principales involucrados en el programa se encontraban el Programa Red Unidos, ANSPE, Planeación Nacional y todos los ministerios proveedores de los servicios que el Programa Red Unidos busca acercar a la población en extrema pobreza. Otros actores fundamentales en Colombia son los **operadores**. Los operadores son empresas privadas que implementan los programas sociales a nivel local. Si bien esto ayudó a que los programas fueran implementados en lugares a los que nunca habían llegado, también hizo que éstos difirieran significativamente de región a región según la capacidad administrativa e institucional del operador responsable.

Algunas características de los actores a quienes la evaluación interpela más directamente, los **usuarios**, deben ser analizadas para explicar la incidencia en políticas (o su falta). Una de estas características es el interés previo del usuario en la temática analizada. En este caso, según nuestros entrevistados, la directora de Red Unidos tenía un gran interés en los enfoques de género. Esto hizo que estuviera más atenta a lo que el equipo de investigación tenía para decir sobre el impacto del programa sobre el empoderamiento de las usuarias.

En cuanto a las **coyunturas críticas** o *shocks* externos, es importante aclarar que estos pueden ser inesperados o tener una temporalidad propia. En el caso aquí tratado, cuando promediaba la evaluación hubo elecciones presidenciales y aunque no hubo un cambio de gobierno, sí tuvieron lugar cambios importantes en la administración pública.

Las **características de la evaluación** son, respecto de la incidencia, un factor de contexto. En este sentido, tanto el origen de la demanda de la evaluación como el origen de la fuente de financiamiento afectan las probabilidades de incidir en la política pública. Es esperable que cuando el financiamiento o demanda por el estudio surjan del usuario de la evaluación, aumenten las posibilidades de incidir de manera efectiva. En este caso, una característica saliente del estudio original (llevado a cabo por Fedesarrollo, SEI y

Econometría) es que fue financiado por el gobierno colombiano. IDRC financio un segundo estudio (liderado por Fedesarrollo y el Institute of Fiscal Studies) sobre empoderamiento de la mujer y mercados laborales, realizado en parte a partir de los datos administrativos generados en el proyecto original.

### **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 el vínculo se establezca en forma temprana y periódica, así como que se fomente una relación de confianza entre las partes. Las experiencias previas de colaboración con los actores clave suelen contribuir positivamente a este fin.

La **direccionalidad y el formato de la vinculación** también son relevantes. El equipo de investigación desarrolló una estrategia de vinculación que se basó, además de en correos electrónicos, en un gran componente de *encuentros presenciales*. La estrategia de vinculación con la agencia implementadora y actores clave de la política tuvo tres momentos fundamentales:

1. Reunión con equipo técnico.
2. Reunión con equipo técnico y Beatriz Linares, directora de Red Unidos.
3. Reunión en Fedesarrollo.

Esta última reunión se realizó con el formato seminario, con un perfil semiacadémico al que fueron invitados diferentes *stakeholders* de la política. Asistieron representantes de Planeación Nacional (institución clave en el diseño de las directivas de política pública), ANSPE (institución que administra el programa) y académicos. También estuvo presente Orazio Attanasio, codirector del Centro de Evaluación de Políticas de Desarrollo de IFS y asesor del programa.

En este espacio, el equipo de investigación presentó tanto los resultados de la evaluación como las recomendaciones pertinentes y **se abrió un debate sobre cuál debería ser el rumbo que tomaría el programa**.

Generación de instancias en donde se compartan y discutan los resultados y recomendaciones



Contribuye a legitimar los estudios y a fortalecer el vínculo con la agencia implementadora.

Según los entrevistados, el seminario sirvió también para que el equipo de investigación se pusiera a disposición de los gestores, para colaborar en la implementación de las recomendaciones o, inclusive, para realizar evaluaciones de programas piloto que estuvieran interesados en poner en marcha. Estos encuentros muestran el compromiso del equipo de investigación de trabajar junto con la agencia implementadora en pos de mejorar la intervención evaluada.



En cuanto a los **hallazgos** y **recomendaciones** de la evaluación, el estudio puso de manifiesto aspectos del diseño del programa que limitaron su impacto. Como puede verse a continuación, tanto los hallazgos como las recomendaciones son específicos y concluyentes:

1. La oferta de servicios, trabajos formales e infraestructura no es homogénea a lo largo del área de implementación del programa. De acuerdo con un entrevistado: “no es casual que la intervención haya tenido efecto sólo en áreas urbanas, porque es allí donde se concentra la oferta de servicios de gobierno y trabajo formal”.
2. Es necesario trabajar sobre los desafíos que enfrentan las estrategias de generación de ingresos de las mujeres, sobre todo en áreas rurales.
3. El programa no incluye un esquema de cuidado de niños y nietos. Esto, sumado a los altos costos y tiempos de transporte, hacen que las mujeres prefieran trabajos informales cerca de sus hogares.
4. Los salarios de los trabajadores sociales (*cogestores sociales*) que acompañan a las familias son muy bajos. Esto, junto con la cantidad de familias que cada trabajador social monitorea y acompaña, hace que se reduzca la efectividad de su trabajo. Particularmente, el programa fue expandido por cuestiones políticas. Esto implicó que los cogestores vieran aumentar grandemente los hogares bajo su responsabilidad.

Sobre esta base, el equipo de investigación elaboró una serie de recomendaciones, entre las que se encuentra:

1. **Fortalecer los acuerdos interinstitucionales** para garantizar la provisión de servicios públicos a las poblaciones rurales vulnerables.
2. **Fortalecer el trabajo de los cogestores sociales.** Reducir el número de familias por trabajador social y elevar los requerimientos en cuanto a capacitación para ocupar dicho puesto.

## **Características del equipo de investigación**

Es indispensable que el equipo de investigación tenga **interés en incidir**. En este caso, como se mencionó anteriormente, los investigadores se pusieron a disposición de la agencia implementadora para asistirlos en la implementación de recomendaciones.

El interés del equipo de investigación por incidir es un componente fundamental de una estrategia de incidencia exitosa.

También 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. En este caso, esta evaluación no fue el primer contacto del equipo de investigación con la agencia implementadora, ya que se realizó otra evaluación del programa en el pasado.

Otra característica del equipo de investigación es que estaba compuesto por un elevado número de **investigadores locales**. Esto es positivo y, de acuerdo con estudios recientes, no es lo más frecuente en la región<sup>4</sup>.

Por otra parte, las capacidades del equipo de investigación son clave. En este caso, destacamos la inclusión de perspectivas de análisis de cualitativas. La incorporación de enfoques multidisciplinarios, como por ejemplo, ciertos enfoques cualitativos, puede enriquecer la calidad de los estudios aportando nuevos puntos de vista. En este sentido, cabe resaltar el comentario de un participante del Taller sobre evaluación de impacto e incidencia en políticas realizado en el marco de este estudio: *“las evaluaciones de impacto cobran valor cuando incorporas varios puntos de vista. Sobre todo, el análisis cualitativo puede enriquecer mucho. Uno dice: ‘bueno, hemos identificado el impacto... ¿pero por qué ocurre?’”*. Creemos, entonces, que es positivo complementar las evaluaciones de impacto con herramientas analíticas que echen luz sobre los mecanismos detrás del impacto para comprenderlo cabalmente.

## **Incidencia en políticas**

En un informe sobre Red Unidos<sup>5</sup>, elaborado por Fedesarrollo, se puede leer lo siguiente: *“Es necesario que las evaluaciones de impacto se planeen de manera estratégica con el diseño e implementación de la política, que sus resultados sean públicos, sean tomados en cuenta para ajustar y rediseñar la política social en Colombia, en particular para realizar los ajustes necesarios para el fortalecimiento de la estrategia Unidos”*<sup>i</sup>

Al momento en que se elaboró este caso de estudio no se registró incidencia efectiva sobre la política. Al indagar acerca de los motivos por los cuales podría estar ocurriendo esto, un entrevistado reflexionó *“eflexa ser por el tiempo, ya que la evaluación es muy reciente; podría ser por razones políticas. O podría ser que no ocurra nunca”*.

Efectivamente, **el tiempo no es un factor menor**. Es probable que, sobre todo ante resultados negativos, el procesamiento de los hallazgos y recomendaciones requiera un periodo de maduración mayor en las agencias implementadoras.

Por otra parte, aun en instituciones públicas habituadas a la realización de evaluaciones de impacto y al seguimiento de las recomendaciones, estas **no son (ni deberían ser) vinculantes**, tampoco deberían ser el único instrumento de decisión. Me instruye esta

---

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Fedesarrollo. (2012). Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a la gestión de los logros de las familias de la Red Unidos. Bogotá: Fedesarrollo.

Disponible en: [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/343/1/Mediciones-de-pobreza-en-Colombia-Logros-Red-Unidos\\_VF.pdf](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/343/1/Mediciones-de-pobreza-en-Colombia-Logros-Red-Unidos_VF.pdf)

aclaración, **es posible que en algunos escenarios la viabilidad de las recomendaciones sea dificultada por factores estructurales.** La falta de presupuesto es el factor condicionante por antonomasia. La necesidad de coordinación entre muchos actores, es otro. En este caso, la articulación entre diferentes ministerios para garantizar el acceso de bienes y servicios provistos por sus programas a la población rural excede a la coordinación de Red Unidos, ya que requiere acuerdos políticos de más alto nivel.

Tal como esta experiencia ilustra, **el camino a la incidencia no es sencillo.** Por empezar, los resultados de la evaluación de impacto del programa Red Unidos mostraron que la intervención no tuvo el efecto esperado: con la excepción de una mejora sobre los niveles de informalidad laboral en áreas urbanas (tanto para mujeres como para hombres), no se encontraron impactos significativos sobre el empoderamiento de los usuarios. Los resultados negativos presentan un desafío al momento de diseñar para mujeres como para hombres), **nia: por un lado, ante la falta de impacto de una política, su rediseño resulta más apremiante.** Por otro lado, **ante la evidencia de dicha falta de impacto, los actores políticos pueden rechazar el estudio y las recomendaciones derivadas.**

**Si bien es recomendable diseñar la estrategia de incidencia en los estadios iniciales de la evaluación, estas estrategias deben adaptarse a los cambios en el contexto.** De este modo, por ejemplo, los mapas de actores se actualizan ante cambios de personal. El hallazgo de resultados negativos también debe llamar a los equipos de investigación a pensar de nuevo sus estrategias de incidencia, evaluar la necesidad de adaptarlas y hacerlo si lo consideran necesario.



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 Ciudades.



[www.cippec.org](http://www.cippec.org)



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



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



[info@cippec.org](mailto:info@cippec.org)