

HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN

# **EVALUACIÓN DE IMPACTO**

---

12.2015

2. Incidencia en políticas públicas III. El caso de la evaluación de impacto del programa Educación Financiera (Chile)

Sofía Estévez

## Introducción<sup>1</sup>

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?

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 experiencia de la evaluación de impacto del programa Educación Financiera implementado por el Fondo Solidario de Inversión Social, ilustra algo que sucede con mucha frecuencia: ¿qué sucede cuando los resultados del estudio cuestionan maneras de hacer las cosas enraizadas en la cultura de la agencia implementadora? Existe un debate incipiente en la literatura especializada que analiza el vínculo entre la investigación y las políticas públicas en términos de incidencia cuando los resultados de la evaluación de impacto son negativos. O, en pocas palabras, ¿cómo afectan los resultados negativos 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.

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.*

**-Herramientas para la gestión:** Incidencia en políticas públicas II. *El caso de la evaluación del programa Red Unidos en Colombia.*

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.

Este caso de estudio muestra una experiencia en la que se conjugó la ausencia de resultados positivos con una experiencia exitosa en términos de incidencia en políticas. En este sentido, la evidencia acerca del efecto de la intervención puede haber contribuido a que se incluyeran componentes de educación financiera en los programas implementados por el Fondo para la Solidaridad e Inversión Social de Chile (FOSIS), así como al debate acerca de cuáles son las mejores estrategias de inclusión financiera.

---

<sup>1</sup> El presente documento no refleja necesariamente las opiniones de los donantes ni de las instituciones involucradas.

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.

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 (Gráfico 1) se profundizan los factores asociados con cada condición.

**Infografía N°1. Condiciones para la incidencia política de las evaluaciones de impacto**



Para la realización de este estudio se hizo una revisión de documentación referida al programa Educación Financiera y a la evaluación realizada. Además, se realizaron entrevistas a actores 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 “Educación Financiera”, implementado en Chile por el FOSIS

## La evaluación, su contexto e incidencia

El programa chileno Educación Financiera y su evaluación se insertan en el marco del [Proyecto Capital](#). Esta iniciativa, implementada por el [Instituto de Estudios Peruanos](#) (IEP) y la Fundación Capital en América Latina y financiada por la Fundación Ford y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC de Canadá, apoya la implementación y el estudio de políticas públicas que vinculen a la protección social con la inclusión financiera en América Latina y el Caribe.

En este marco, el programa “Educación Financiera” fue implementado por el [Fondo de Solidaridad e Inversión Social](#) (FOSIS), un organismo público descentrado<sup>2</sup> del gobierno chileno. El programa fue desarrollado con apoyo técnico del Instituto de Estudios Peruanos.

Durante el primer año de la implementación del programa, se realizó una evaluación de impacto. Este estudio tuvo como propósito identificar el impacto de la provisión de educación financiera sobre el nivel de deuda formal de los beneficiarios del programa.

La motivación de este documento responde a que la evaluación de impacto del programa Educación Financiera, realizada en el marco de la plataforma de investigación “Todas Cuentan” liderada por la Universidad de Chile y luego por la Universidad Católica de Chile, tuvo una experiencia interesante en términos de su incidencia en políticas.

## 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:

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 este sentido, en los últimos años Chile avanzó hacia la institucionalización de la evaluación de sus políticas públicas. El Sistema de Evaluación y Control de la Administración Pública, dependiente de la Dirección Nacional del Presupuesto, realiza evaluaciones como parte del proceso presupuestario. Además, dentro de la División de Coordinación Interministerial, dependiente del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, funciona el Sistema de Monitoreo de la Planificación Gubernamental. Esta oficina está a cargo del monitoreo trimestral del desempeño de programas prioritarios de gobierno. Por último, el Ministerio de Desarrollo Social realiza evaluaciones ex ante de programas y proyectos con financiamiento público.

2. El **mapa de actores** de la intervención evaluada y la aparición de coyunturas críticas que lo alteren.

---

<sup>2</sup> El FOSIS es un servicio del Gobierno de Chile. Tiene personería jurídica y patrimonio propio. Su vinculación con Presidencia se da por medio del Ministerio de Desarrollo Social.

En este caso, entre los actores principales involucrados en el programa se encontraban el Programa Educación Financiera, FOSIS, el IEP y Proyecto Capital.

3. La **relevancia del tema** evaluado en la agenda política es un factor clave del contexto, ya que determina en gran medida la atención que se le presta desde el sector público. En este caso, la relevancia de la educación financiera está determinada por dos factores. En primer lugar, la educación financiera es uno de los cuatro objetivos estratégicos de FOSIS, principal interlocutor de Proyecto Capital en Chile desde 2009. En segundo lugar, se trata de un tema trascendental a nivel país, ya que Chile firmó ante el G20 un compromiso de generar una estrategia de inclusión financiera. Esto, según los entrevistados, introdujo en el sector público la necesidad de pensar y analizar los mecanismos que permitan llegar a dar cumplimiento a ese compromiso.

Presencia del tema en la agenda política

Puede determinar la atención que el sector público presta a las evaluaciones ↓

Por otra parte, los entrevistados destacaron la importancia de contar con la presencia de una institución como J-Pal en Chile. J-Pal realiza evaluaciones experimentales de políticas públicas y es una institución de gran renombre en el sector público chileno. Su trabajo ayudó a familiarizar a los funcionarios con el concepto de evaluación de políticas públicas en general, y de evaluaciones experimentales en particular.

4. Algunas **características de un programa** pueden contribuir al éxito de las estrategias de incidencia. Un ejemplo es que la intervención se encuentre o no en su fase piloto. En estos casos, los resultados de una evaluación pueden implicar que la intervención sea o no escalada. En el caso particular el programa se encontraba en fase piloto y el gobierno ya había manifestado su interés en escalar la intervención.

5. Las **características de la evaluación** son, respecto de la incidencia, un factor de contexto. En este sentido, el origen de la fuente de financiamiento puede afectar las probabilidades de incidir en la política pública. Según los entrevistados, es esperable que cuando el financiamiento sea externo, haya una buena actitud hacia la evaluación por parte de la agencia implementadora, ya que la realización del estudio no supone el consumo de recursos propios.

### **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.

En este caso, antes de realizar la evaluación de impacto del programa Educación Financiera, el equipo de investigación realizó una evaluación de impacto del programa de Promoción del Apoyo al Microemprendimiento (PAME), también dependiente de FOSIS. Esa experiencia les sirvió a los evaluadores para desarrollar una relación de confianza con el equipo implementador.

En cuanto a la estrategia de comunicación, en palabras de los entrevistados el equipo de investigación buscó “atacar por todos los frentes”:

1. En primer lugar, se le dio un **marco formal** a la intención de evaluar, ya que fue manifestada en el convenio de colaboración firmado entre FOSIS, Proyecto Capital y el IEP. Este

documento estableció el apoyo de Proyecto Capital y el IEP al diseño de la intervención, dejando en claro, a la vez, su interés en estudiar los efectos de la misma.

2. En segundo lugar, los entrevistados destacaron la importancia de **generar apoyo transversal a la idea e importancia de la evaluación**. Para esto fueron útiles las reuniones presenciales y un taller realizado en Cuzco en el marco del Proyecto Capital.

Se destacó la necesidad de generar confianza desde el inicio y de mantener una comunicación fluida, sobre todo basada en encuentros personales. De acuerdo con los entrevistados, esto es fundamentalmente importante en dos ocasiones: al comienzo de la relación y ante un cambio en el equipo clave de la agencia implementadora (por ejemplo, luego de un cambio de gobierno).

### **Características del equipo de investigación**

Como se mencionó previamente, 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. La relación entre el equipo de investigación y la agencia implementadora comenzó con anterioridad a este estudio, con motivo de la evaluación del Programa de Apoyo a Microemprendimientos. Esto redujo los costos de entrada del equipo evaluador: la confianza en la metodología de evaluación y en los evaluadores había sido ganada en el pasado.

Alianzas fuertes con actores relevantes

Pueden brindar legitimación a los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones

Los entrevistados destacaron en más de una oportunidad la efectividad de la colaboración entre las distintas instituciones involucradas en el estudio. En este sentido, se subrayó la importancia de la alianza con IDRC y el IEP. Los actores externos pueden aportar también al convencimiento acerca de la rigurosidad de la metodología empleada y la seriedad del equipo de investigación, así como al desarrollo de un buen vínculo con la agencia implementadora. En este caso, el IEP fue el organizador del ya mencionado taller en Cuzco, en el que se reunieron los evaluadores junto a los implementadores.

### **Incidencia en políticas**

La evaluación del Programa Educación Financiera no logró evidenciar que la intervención tal como estaba planteada, impactara en la deuda formal de los beneficiarios. La falta de evidencia de impacto o la presencia de resultados negativos presentan un desafío al momento de diseñar una estrategia de incidencia: por un lado, ante la falta de impacto de una política, su rediseño resulta más apremiante. Por otro lado, ante la evidencia de la falta de impacto, los actores políticos pueden rechazar el estudio y las recomendaciones derivadas.

En este caso, a la par de la evaluación de impacto, se realizó una evaluación de procesos. La realización de estos estudios de forma complementaria es muy beneficiosa, ya que permite echar luz sobre el funcionamiento de los programas. En este caso, permitió poner de manifiesto algunos problemas en el diseño de la intervención, como que a pesar de que se preveía la provisión de bonos de locomoción a los beneficiarios, en algunos lugares esto no ocurría. Al mismo tiempo, los estudios realizados reportaron un nivel de take up muy bajo, a pesar de que los beneficiarios reportaban satisfacción con el programa.

Otro aspecto de la necesidad de revisar el diseño del programa que las evaluaciones permitieron identificar fue el requisito que se impuso a los beneficiarios de participar en talleres presenciales. De acuerdo con los entrevistados, al momento de diseñar la intervención, FOSIS decidió incluir este tipo de talleres en el programa, a pesar de que el IEP y Proyecto Capital se opusieron, argumentando que este tipo de estrategias no eran efectivas. Las evaluaciones realizadas brindaron evidencia a favor de esta perspectiva.

De acuerdo con los entrevistados, la evidencia producida por los estudios realizados tuvo incidencia en la política pública:

-En 2013, se introdujeron ajustes en el programa a nivel nacional (a pesar de que los estudios se enfocaron en tres regiones):

- Se redujeron las horas de los talleres
- Se introdujeron nuevas modalidades de enseñanza tales como juegos, cómics y asistencia personalizada a las familias beneficiarias.

En 2015, FOSIS manifestó su interés por incorporar contenidos de educación financiera en todos sus programas regulares. Esto implica llevar estos contenidos a 160.000 usuarios, en lugar de a los 4.000 a los que el programa de Educación Financiera llegaba originalmente.

Al momento en el que se realizó la entrevista con actores clave, este proceso se encontraba en etapa de negociación. Los entrevistados mostraron confianza en que ahora la agencia implementadora cuenta con información para tomar sus decisiones y nuevas opciones que antes no consideraba.

Para concluir, los entrevistados llamaron a hacer un uso positivo de las evaluaciones. Destacaron el potencial de esta experiencia para convencer a otros países y la importancia de presentar los resultados de este tipo de estudios en contextos en los que participan funcionarios de gobierno de otros países a los que se pueda interpelar con esta evidencia.



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://www.facebook.com/cippec.org)



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