

Comunidad de Aprendizaje sobre Programas de Transferencias Condicionadas (CCT)

Resumen del Recordatorio de Discusiones Cuernavaca, Enero 16-19, 2007

Introducción y Contexto

Los programas de Transferencias Condicionadas (CCT) son un instrumento innovador a través del cual se brinda apoyo focalizado a los grupos mas vulnerables de la población con el objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo con transferencias monetarias, y en el largo plazo mejorando los indicadores sociales con incentivos a las familias para asistir a la escuela y a servicios de salud y nutrición. Los CCTs tienen un rol central en la política social en varios países de la Región, incluyendo México, Colombia, El Salvador, Brasil y Chile y son un elemento importante de los sistemas de protección social en Latino América y el Caribe.

Respondiendo al interés de varios países en mantener en alguna manera el espacio de intercambio de experiencias establecido en conferencias internacionales sobre CCTs, en noviembre del 2006 el equipo de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial inicio una sesión para explorar como lograr este objetivo vía la Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo (GDLN), con representantes de algunas agencias nacionales que implementan programas de CCT. Se acordó crear una *comunidad de aprendizaje* para compartir experiencias regularmente a través de video conferencias y tener un espacio virtual para intercambiar información y resolver preguntas fácilmente. Este arreglo permite una comunicación ágil entre los participantes y facilita el intercambio de documentos y materiales para aprender sobre los aspectos relacionados a la implementación de programas de transferencias condicionadas y los retos que acompañan su implementación a medida que van evolucionando.

Desde noviembre 2006, la comunidad ha organizado 9 sesiones utilizando a GDLN. Los temas cubiertos en estas sesiones incluyeron: (a) objetivos, papel en política social y construcción de redes de protección social, alcances y límites de CCTs; (b) coordinación inter-institucional e intersectorial (focalización, presupuesto); (c) papel de gobiernos centrales y sub-nacionales, y su desempeño; y (d) prácticas con la sincronización de oferta de servicios. Al fines del 2007, los participantes decidieron organizar una sesión presencial del grupo de aprendizaje para profundizar algunos temas, facilitar el intercambio de experiencias y programar el trabajo futuro del grupo.

Con esta finalidad, se reunieron delegaciones de cinco países con programas CCT – Brasil, Chile, Colombia, México y el Salvador - en Cuernavaca, México, entre el 15 y 18 de enero 2008. Cada delegación fue liderada por el/la directora(a) del programa, acompañados por el director de evaluación y/o la persona correspondiente de la agencia

rectora de protección social, junto con delegaciones del Banco Mundial, BID y PNUD (ver lista de participantes anexa).

La mayoría de los programas que participaron tienen varios años de funcionamiento, han madurado en muchos aspectos, tienen evaluaciones de impacto positivo y renombre nacional e internacional. Pero se considera que esto no es suficiente y, por tanto, con la experiencia adquirida cada país busca mejorar su desempeño y como fortalecer la integración y coordinación con la política social más amplia del país.

La agenda de la reunión en Cuernavaca incluyó dos temas interligados. El primer tema cubrió temas institucionales, incluyendo la posición de los programas CCT en la política social y las implicaciones institucionales, y las experiencias con los varios modelos de gestión. Este primer tema se analizó desde el punto de vista conceptual y también desde un punto de vista más concreto viéndolo en relación a la necesidad de impulsar el fortalecimiento institucional. Se concluyó este tema con el análisis de temas relacionados con la graduación o egreso del programa. El segundo tema fue el monitoreo y evaluación de impacto, y trató la revisión de logros y la evolución del proceso conforme avanzan los programas. El énfasis de esa sesión fue la necesidad de asegurar la pertinencia de las actividades de monitoreo y evaluación a la toma de decisiones sobre el futuro desarrollo de los programas en el contexto de la política social, más ampliamente entendido.

Resumen de conclusiones principales

Tema 1: Aspectos Institucionales.

Las conclusiones relacionadas a **la institucionalización de los programas** son:

- *Los CCT necesitan pasar de ser programas asilados, muy eficaces en el combate a la pobreza extrema, para formar parte de un sistema amplio de protección social, definido por la política pública.* La articulación de un sistema integrado ayudará, a su vez, para delinear el papel específico de los programas CCT y de los demás programas que influyen su desempeño, especialmente los programas para proporcionar acceso a servicios de calidad. La experiencia exitosa de estos programas ha contribuido al reconocimiento de que la equidad social y alivio a la pobreza inmediata son metas legítimas de la protección social, y de que hay instrumentos eficaces para entregar transferencias de ingresos hacia las familias pobres. El diseño de los sistemas de protección social debe tomar en cuenta la heterogeneidad de las poblaciones vulnerables, con intervenciones apropiadas, por ejemplo, para la gente discapacitada y los grupos étnicos minoritarios. Se deben precisar estrategias para los sectores urbanos en los cuales hay menos experiencias, y cuya complejidad social es grande y donde la focalización se puede socavar debido a problemas de “captura”. Por otra parte, una vez articulado un sistema de protección social, se debe brindar a las familias pobres y vulnerables, un apoyo para “navegar” el sistema y aprovechar sus beneficios y derechos. Finalmente, la protección social sería

más eficiente en el grado en que los distintos programas compartan sus sistemas administrativos (por ejemplo, para la identificación de beneficiarios).

- *En muchos países, la gestión descentralizada de los CCT (mediante la delegación de funciones a gobiernos municipales) asumirá una importancia creciente.* En este contexto, los papeles de los actores municipales deben ser claramente definidos. Sería importante evaluar y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales. Se deben desarrollar indicadores de desempeño y herramientas estandarizadas de gestión (por ejemplo- sistemas de inscripción de beneficiarios), con la finalidad de orientar su actuar en línea con los propósitos del programa a nivel nacional y mejorar su eficacia.
- *Es importante distinguir entre la graduación de las familias o niños beneficiarios del programa CCT, y su graduación de la pobreza.* Ya que los CCT proponen romper el círculo de pobreza intergeneracional, mediante la participación de niños y jóvenes en la salud y educación, necesariamente deben tener un enfoque de largo plazo. Sin embargo, en el contexto de un sistema de protección social más sofisticado, la transferencia del CCT no necesariamente tiene que continuar indefinidamente. Algunos programas (como el de Chile) usan el incentivo financiero como una herramienta temporal, para “conectar” a las familias excluidas con el sistema de protección social que contempla una variedad de beneficios y prestaciones, los cuales continúan después de suspender la transferencia. En otros países, donde no existen todavía sistemas articulados de protección social, es más difícil que se suspendan las transferencias.

Tema 2: Monitoreo y evaluación de impactos.

En cuanto al tema de **monitoreo y evaluación de impactos**, las conclusiones son:

- *Casi todos los CCT han hecho evaluaciones de impacto rigurosas, evidenciando impactos muy positivos.* Ello ha ayudado para con la permanencia de los programas, además de proveer insumos para la adecuación de programas, basado en la evidencia.
- *Los retos al futuro son varios.* En los programas grandes, ya establecidos, es más difícil aplicar metodologías de evaluación basadas en la asignación aleatoria de la intervención. Hay que utilizar métodos cuasi-experimentales, los cuales deben elegirse tomando en cuenta las oportunidades para rigurosidad y la naturaleza de las preguntas a contestar. Se deben evaluar los programas en su funcionamiento real (no solamente en condiciones idóneas o de laboratorio) y se debe abordar la atribución de beneficios en sistemas relativamente complejas (con prestaciones e instituciones múltiples). Los sistemas de monitoreo y evaluación deben orientarse por las necesidades de los programas. Deben evidenciar la heterogeneidad de los impactos y las causas de las mismas, no solamente los impactos promedios. Los datos panel deben explotarse para evidenciar los impactos de largo alcance. Los sistemas de monitoreo deben enfocarse en la calidad de la implementación. Finalmente, deben brindarse también evidencias sobre costo-eficacia de los programas y sus impactos en el mercado de trabajo.

Próximos pasos:

La reunión concluyó que es importante *fomentar la cooperación horizontal entre los programas CCT*, para apoyarse mutuamente con los retos identificados. Se acordó estudiar más la relación entre los CCT y los sistemas de protección social (incluyendo sus enlaces con el mercado de trabajo).

Se apuntaron los siguientes temas como materia de cooperación: las bases legales y administrativas para la creación y operación de los CCT; los sistemas de monitoreo y de evaluación de procesos; opciones para intervenciones en sectores urbanos; la gestión descentralizada; los registros de beneficiarios y su actualización; el monitoreo participativo / de control social.

También se acordó crear una biblioteca virtual para compartir recursos y desarrollar una red de instituciones competentes en materia de evaluación.

Finalmente, se acordaron como temas para las subsecuentes sesiones por videoconferencia: el papel de los CCTs en la protección social (Santiago Levy); una sesión con el equipo que esta implementando el programa CCT de Nueva York; las experiencias urbanas (Colombia, México); el acompañamiento y apoyo a las familias (modelo Chileno); los mecanismos de graduación de Bolsa Familia; sesión con Ricardo Paes de Barros; y el estudio regional sobre Protección Social del Banco Mundial.

ANEXO

Comunidad de Aprendizaje sobre Programas de Transferencias Condicionadas (CCT)

Recordatorio de Discusiones, Cuernavaca, Enero 16-19, 2007

TEMA 1: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL MÁS AMPLIOS

A. ¿Cómo se insertan los programas de combate a la extrema pobreza mediante transferencias condicionadas, en una estrategia de política pública más amplia de protección social a lo largo del ciclo de vida de las personas y las familias?

Los programas de CCT se han establecido en gran medida gracias al reconocimiento de su impacto y capacidad de llegar a los grupos más pobres de una manera eficaz y transparente. Se reconoce su éxito en contribuir a la reducción de pobreza y a la equidad, en darles voz a los más pobres, fomentar el acceso a servicios sociales y mejorar algunos

indicadores sociales y de influenciar la política social en general. Se reconoce que recién aún se comienzan a medir los impactos de más largo plazo.

Además de los impactos sobre familias, hay consenso de que los programas han tenido impactos más allá de sus objetivos específicos, sobre las instituciones sociales que trabajan en salud y educación. Uno de ellos es su influencia sobre otros programas y su poder de poner temas clave sobre la mesa. Ejemplos son la presión por aumentar la cobertura de servicios y la atención que se ha generado sobre la importancia de mejorar la calidad de la educación. Otro ejemplo es la capacidad de los programas de identificar y acceder a los más pobres y vulnerables, lo cual facilita la implementación de otros programas para los grupos más pobres. Otro ejemplo es que frecuentemente las instituciones que trabajan con los CCTs cambian en algún sentido. En este contexto, hay consenso en que los programas CCT se ven como ejes y motores de cambio.

Se resaltó que los programas CCT son sólo un elemento de un sistema de Protección Social y de la política social más amplia. Su éxito genera tentación de que adquieran más responsabilidades (por ejemplo de impulsar programas de vivienda o de alfabetización de adultos), pero se piensa que esta tentación se debe resistir para que los programas mantengan su capacidad de lograr sus objetivos principales y cumplir su mandato.

Se resaltó que el sistema de Protección Social requiere un liderazgo y dirección de alto nivel, reconociendo que no es fácil que la coordinación voluntaria entre entes sectoriales 'iguales' lleve a un sistema integrado y eficiente. ¿Cómo se logran coaliciones que apoyen sistemas más integrados? La institucionalidad de este liderazgo depende de las condiciones de cada país. En los países que han sido más exitosos en avanzar en esta dirección, la claridad en la articulación y dirección del sistema de protección social ha venido en general de la oficina de la presidencia o de un ministerio no sectorial.

Se acuerda que un tema clave es definir los objetivos/resultados esperados muy claramente, así como acordar cuáles son las acciones necesarias para lograrlos y las responsabilidades de todas las entidades que tienen alguna responsabilidad en su logro. La coordinación es compleja y requiere integración de los programas en el sistema más amplio. Además, se requiere de instrumentos de gestión pública poderosos. En Chile, por ejemplo, se ejerce control sobre el presupuesto a través de la coordinación de Chile Solidario, aunque este no se ejecute directamente, sino, a través de otras agencias. Sin instrumentos adecuados, es muy difícil para un programa CCT incidir en decisiones de asignación de recursos de los grandes ministerios de línea como educación o salud.

Se acuerda que no hay un modelo único, ni en la conformación del sistema de protección social, ni en la manera de coordinarlo. Las condiciones de los países influyen en el diseño de los programas. Un elemento que sobresale claramente como tema de discusión es la importancia de tener una base legal para los programas y la preferencia por una base en legislación y no sólo un decreto, dada la naturaleza transitoria de este último.

No obstante sus éxitos y en parte debido a ellos, los programas CCT todavía son polémicos y vulnerables a cambios políticos. Solamente abordando los temas de su

lugar en el sistema más amplio de política social será posible consolidarlos como un componente permanente del sistema enfocado a: (a) reducir la pobreza y la inequidad, (b) reducir la exclusión social, y (c) contribuir a la igualdad de oportunidades para todos, mediante la incorporación de las familias en los sistemas estatales que los deben atender (entre los universales, como educación y salud, y los discrecionales, o sea, aquellos enfocados en familias e individuos con problemas especiales).

Se considera que es importante difundir estos mensajes para lograr una comprensión más generalizada de las fortalezas de los programas CCT, así como de lo que son y no son. ¿Cuáles son las conexiones entre el rol de los CCT en la reducción de pobreza y los factores más amplios del crecimiento económico y la generación de empleo? Es importante aclarar la relación de los CCT con el resto de los elementos de la política social de un país y como lograr su impacto y sostenibilidad en el largo plazo.

Temas para discutir más y profundizar el aprendizaje desarrollando y compartiendo experiencias:

- Más generalmente, en la práctica, los sistemas de protección social no siempre están bien definidos y por ende no está claro el rol de los CCTs y viceversa. ¿Cómo se logra coherencia en los conceptos y en la práctica?
- Hay que aclarar el papel de los programas CCT como un instrumento de redistribución de ingresos hacia los hogares más pobres. ¿Es esto en sí mismo reconocido, además de su contribución a la inversión en capital humano? En algunos países, este aspecto parece ser más importante que en otros, donde el enfoque principal ha sido más en incentivar cambios de comportamiento y estrechar vínculos de las familias excluidas con los servicios estatales y mejorar algunos indicadores de desarrollo humano. ¿Cual es el consenso?
- Los mecanismos para coordinar/lograr integralidad, por ejemplo: el papel del registro de beneficiarios, el papel de tener recursos financieros (directa o indirectamente) bajo el control del programa CCT, para poder hacer la demanda de servicios más explícita y facilitar la expansión de servicios, los modelos de gestión a nivel local. ¿Cuáles otros se deben considerar? Además, las complejidades de coordinación se multiplican en países que tienen sistemas de protección social menos desarrollados.
- El desafío de atender a las poblaciones vulnerables, en general, al mismo tiempo que a las poblaciones heterogéneas (indígena o étnica, personas de la calle, desplazados, etc.) requiere desarrollar estrategias diferenciadas, para lograr el mismo grado de impacto que se logra a nivel promedio. ¿Cuales son las experiencias exitosas?
- El papel del acompañamiento de las familias – ¿Que se sabe sobre la experiencia? ¿Como se ha implementado y cual es el vinculo a las autoridades locales? ¿Para qué, para quiénes, quiénes lo hacen?

- El desarrollo de modelos de gestión y el fortalecimiento institucional requieren mucha más atención. ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación? ¿Cuáles son las estrategias para fortalecer instituciones y capacidad local (especialmente municipal) y el rol de niveles más altos – estados, provincias, etcétera? Los CCTs están cumpliendo un rol catalizador de fortalecimiento de la capacidad municipal. ¿Cómo lo hacen; y cómo debe evolucionar su papel?
- El tema de la vulnerabilidad de los grupos especiales requiere mas atención, por ejemplo, el tema de cómo tratar con los discapacitados, ¿cómo medir vulnerabilidad o riesgos mas generales (salud, por ejemplo)? ¿cómo esta óptica cambia la estrategia?
- Es urgente abordar la discusión sobre cuales son las lecciones de la experiencia de los programas CCT en áreas urbanas grandes y cómo deben adaptarse los programas, su diseño y operaciones en los grandes centros urbanos.

B. ¿Cuál es el nuevo marco de coordinación intersecretarial y de fortalecimiento desde lo local? Gestión descentralizada. ¿Cómo garantizar servicios de calidad universales que potencien los beneficios de las transferencias focalizadas? Certificación de competencias más que de corresponsabilidades?

Se acordó que el reto principal es refinar el modelo de gestión y promover el fortalecimiento institucional a nivel nacional y a nivel local. Se notaron varios puntos:

- Se necesitan herramientas para diagnosticar la capacidad a nivel local, definir indicadores de desempeño y hacer un monitoreo que a su vez ayude a definir el apoyo necesario para el fortalecimiento institucional tanto del programa CCT, como de las municipalidades y los prestadores de servicios.
- Los programas usan varios métodos para fortalecer la capacidad. Muchas veces la influencia es indirecta. El hecho de que el programa esté llamando atención a la falta de servicio y a su baja calidad ejerce alguna presión. Esta aumenta si el programa CCT no entra a la localidad, demorando sus beneficios hasta que las competencias y capacidades mínimas se cumplan.
- En varios programas, la municipalidad tiene muchas de las tareas concretas respecto a la implementación del programa – inscripción de beneficiarios, prestación de servicios, etc. Por lo tanto es necesario que se defina en qué y cómo debe el programa CCT apoyar el fortalecimiento de la capacidad municipal.
- ¿Cómo se pueden lanzar más actividades de cooperación horizontal- para aprovechar las experiencias diversas de los varios países, especialmente para aprender de cómo ha evolucionado cada programa para mejorar sus capacidades propias?
- ¿Cómo se puede aprovechar la asistencia técnica y financiera externa, con apoyo presupuestario a los programas y utilizando mecanismos comunes?

Dado el gran número de municipalidades, y de la heterogeneidad en la calidad de sus operaciones, se debe pensar cómo se pueden acompañan directamente y cuáles son los programas complementarios que se necesitan. Frente a esto:

- Se puede tratar de apoyar y uniformar operaciones mediante el desarrollo de sistemas uniformes utilizados a nivel local, como paquetes informáticos que automaticen los procesos de inscripción;
- Se puede tratar de incentivar el buen desempeño con herramientas como el Índice De Gerencia usado en Brasil;
- Es posible divulgar indicadores de desempeño como “benchmarks” y así fomentar el sentido de responsabilidad o competencia amigable;
- Es necesario buscar cómo permitir a las entidades locales prestarse asistencia horizontal unas a otras;
- Identificar y divulgar las buenas prácticas.

Con respecto al uso de las ONGs en la operación básica de los programas, se distinguieron dos principios.

- i) Donde conceptualmente la función es una que no pertenece al estado y se hace por contrato. En este caso el reto es contratar en una forma que precise bien las obligaciones y dé al estado manera de terminarlo si no se cumple.
- ii) Donde la función pertenece al gobierno en concepto, pero se decide contratar a ONGs para la implementación. En este caso, se debe tener en cuenta que utilizarlas puede facilitar la implementación del programa, pero se debe tener en cuenta de que el usarlas no impida el fortalecimiento de las instancias estatales necesarias.

Adicionalmente, cuando se recurra a las ONG para operaciones, ellas tienen que ser incluidas y consistentes con la estrategia de fortalecimiento de capacidades.

Se tomó nota de que en algunos casos (dependiendo de la capacidad de los países) los sistemas de informática son cada vez más desarrollados y extensos (en número de personas/familias y en cantidad de información que se maneja respecto a cada uno) e integrados en las operaciones diarias. Esto trae dos retos nuevos:

- i) Los requisitos en las oficinas locales o municipalidades no son solo un enlace con un escritorio y tal vez computadora, sino, también requieren competencias en los sistemas de informática y la infraestructura requerida incluye conectividad continua y de buena calidad - teniendo en cuenta que el avance depende de la capacidad existente.
- ii) Es necesario respetar la privacidad de la información, teniendo en cuenta que hay requisitos importantes de diseminarla abiertamente como parte del manejo transparente del programa (por ejemplo, publicando las listas de beneficiarios). No se debe usar para fines políticos ni comerciales y es necesario manejar éticamente y con cuidado el uso legítimo de información sensible que es personal y confidencial – especialmente la referente a vulnerabilidades más delicadas – violencia doméstica, alcoholismo, etc. En este tema se necesita una revisión de las prácticas actuales para identificar cómo se pueden mejorar.

Un tema de mucho interés fue el de la posible manipulación del programa para fines políticos o electorales, especialmente a nivel local. Se acordó que las primeras defensas ante esto son la transparencia y el uso de procesos técnicos y rigurosos. Además, se

puede examinar la conformación, definición de roles y rotación de los comités técnicos locales, de las madres líderes, etc. para minimizar el riesgo.

El control social surgió como un tema que necesita más atención. Todos lo creen importante, pero es poco entendido. Se concluyó que los detalles de los mecanismos probablemente tienen que ser distintos según el contexto del país. También se reconoce que algunas tareas de control social toman bastante tiempo de las madres, agregando una tercera jornada de organización comunitaria adicional a sus labores económicas y domésticas.

C. Los conceptos de graduación o egreso de los programas en el marco del funcionamiento de un sistema de protección social

Se distinguen cuatro conceptos a veces llamados graduación:

- i) Que las familias beneficiarias se gradúan de la pobreza o vulnerabilidad
- ii) Que las familias beneficiarias se gradúan o salen del programa
- iii) Que los niños apoyados no quedan en la pobreza cuando llegan a ser adultos
- iv) Que los niños apoyados salgan del programa

La mayoría de la discusión se centró en el primero de estos conceptos, y una parte en el concepto (iii).

Los CCT fomentan la graduación de las familias beneficiarias de pobreza con incentivos y en algunos casos facilitando la extensión de cobertura de servicios para ligar las familias con servicios prestados por otros.

- En algunos casos, se hace referencia a sub-grupos de beneficiarios no mediados por trabajadoras sociales a otros servicios, como en Brasil donde se está empezando a referir las familias que no cumplan con sus co-responsabilidades y a los que demuestran en su registro de Cadastro una vulnerabilidad especial, a la naciente red de centros de asistencia sociales.
- En algunos casos el acompañamiento es clave para facilitar el acceso a servicios – como en el Programa Puentes y un piloto en el programa Juntos de Colombia
- En algunos casos se hace mediante acciones para mejorar la infraestructura y servicios en las municipalidades más pobres, como en la Red Solidaria en El Salvador.

Se reconoce que las familias no se gradúan del sistema de protección social en su totalidad, sino, que utilizan más o menos intensivamente sus servicios, o una mezcla diferente de servicios, según dónde están en su ciclo de vida y de la variabilidad de ingreso inherente a la vulnerabilidad. Por ejemplo, pueden graduarse de la asistencia social para entrar en el seguro social; o del régimen subsidiado de salud, al seguro de salud asociado con empleo formal.

Respecto a la salida de familias de los programas CCT hay menos acuerdo. Los principios que se acordaron son: que la permanencia de la familia debe ser suficiente para cumplir con la tarea de formar el capital humano de los niños; que la permanencia debe

ser suficiente para poder darle a las familias un empuje para subir sus ingresos autónomos; y que un tiempo límite a la permanencia definido de antemano puede reducir desincentivos laborales o de auto-ayuda. Se notó que estos conceptos pueden llevar a diferentes duraciones ideales dentro del programa y que no se conoce bien, en forma empírica, cuál es la implicación sobre la duración de permanencia. También se planteó la posibilidad de considerar el diseño de los programas incluyendo incentivos para la auto-selección, de manera que las familias decidan salir cuándo no les conviene permanecer. Sí hay acuerdo en que las familias pueden salir del CCT y permanecer en el sistema de protección social.

TEMA 2 LA EVALUACIÓN Y MONITOREO DE IMPACTO

Adecuaciones a los programas producto de los resultados de sus evaluaciones y de su contribución a la superación de la pobreza y el sistema de protección social.

Durante la sesión se presentaron las experiencias de México, Chile, Brasil, Colombia en torno a como cada país ha abordado la evaluación de sus programas, además se presentaron apreciaciones generales sobre la problemática de evaluación, por Stefano Bertozzi (INSP) y Emanuela Galasso (World Bank).

En todos los casos presentados, se enfatizó que los programas de CCTs han desarrollado un profundo esfuerzo de implementar sistemas de monitoreo y evaluación de impacto. En general, el surgimiento de los programas CCT en la década de los noventa coincide con procesos de modernización del estado que favorecieron la sistematización de M&E. En casi todos los países, los programas de CCTs han sido líderes innovadores en la introducción de evaluaciones rigurosas de impacto en los sectores sociales.

Los hallazgos son claros y consistentes en varios aspectos. Los CCT han impactado en forma importante en el uso de los servicios que condicionan (educación, salud) y estos impactos son más fuertes entre los beneficiarios más vulnerables. En general, las evaluaciones también han evidenciado impactos muy positivos en términos de la focalización de los beneficios en los hogares más pobres, aumentando en forma significativa el consumo de dichos hogares. Asimismo, varios países han introducido metodologías cualitativas en los procesos de evaluación. Los países que abordaron este tipo de metodologías cualitativas reconocieron la utilidad de los mismos en profundizar la comprensión de los procesos por los cuales los impactos cualitativos se han materializado. Se destacó el caso de Chile, donde las evaluaciones cualitativas han ayudado a entender las motivaciones de las familias beneficiarias del programa.

Esta primera etapa de evaluaciones de impacto ha resultado en una gran cantidad de estudios de impactos muy solidamente documentados, y más importante aún, las evaluaciones de impacto han logrado establecer la credibilidad de los programas, lo cual les ha permitido perdurar en el tiempo, aumentar su cobertura y trascender cambios de gobierno (aún en transiciones amplias, como la mexicana.)

Además de evaluar el efecto de los CCT, como tal, sobre la creación de acervos de capital humano, los estudios de evaluación de los CCT también han abierto espacios para iniciar evaluaciones objetiva / externas del impacto de otros programas sectoriales asociados a sus condicionalidades (educación, salud, etc.) o a la red de protección social (programa PAL, México).

Se enfatizó, tanto en algunas de las presentaciones de los países como en la presentación de E. Galasso, que los paneles que se están creando como fruto de las evaluaciones de impacto de la primera etapa son de gran importancia para poder aprender sobre los efectos de largo plazo de los CCTs en el círculo vicioso de la pobreza sobre la segunda generación de las familias beneficiarias.

En muchos casos, los programas han podido utilizar los hallazgos de los estudios de impacto para afinar su diseño. La relación costo-beneficio de la evaluación se considera positiva, especialmente tomando en cuenta las economías de escala de los programas (muy grandes) y el bien público que representa la información obtenida en la evaluación.

Por último, se enfatizaron dos puntos en relación a los procesos de evaluación. Primero, la importancia relativa de los sistemas de seguimiento en la verificación de la adecuada implementación de los diseños (o tratamiento). Esto se torna importante cuando las evaluaciones de impacto muestran impactos reducidos o no tan amplios como esperado. ¿Es esto el resultado de debilidades en el diseño; o en la implementación del mismo? Segundo, la necesidad de avanzar en definir en metodologías de evaluación de la efectividad de los *sistemas de protección social* y no sólo de los efectos netos de programas específicos.

Retos:

Aunque los programas CCT han sido pioneros en la evaluación, hay mucho que aún queda por analizar. Por ejemplo, todavía no está claro el aporte relativo del efecto ingreso, versus el impacto de la condicionalidad como tal (efecto de sustitución). Aún no existe evidencia sobre los impactos de los CCT en los resultados finales de la creación de acervos de capital humano (por ejemplo, estado nutricional, aprendizaje, etc) y aún no se ha entendido bien la interacción del efecto demanda de los CCT con factores de oferta de los servicios. Por tanto, aún no es factible analizar el *costo-efectividad* de los programas. Similarmente, aún queda mucho por estudiar en materia del impacto de los CCT en las economías de los hogares beneficiarios (por ejemplo, mediante oportunidades de inversión) y en la economía local de las comunidades beneficiarias (posibles impactos multiplicadores); y *los vínculos al mercado de trabajo* de este tipo de programas. Asimismo, es importante darle seguimiento a la verificación de la manutención en el largo plazo de los impactos inicialmente identificados.

Aclarando el propósito de los programas. La determinación de cuales de estos temas debemos estudiar, prioritariamente, depende en parte de llegar a mayor claridad sobre los posibles propósitos de los CCT (alivio de pobreza, redistribución, desarrollo de capital humano y protección contra riesgos).

¿Cómo equilibrar adecuadamente la relación entre la evaluación “externa” y los operadores del programa? El concepto de “externalidad” resulta difícil de operacionalizar, hay diferentes grados al respecto y el evaluador tiene que contar con suficiente cercanía al proyecto para evaluarlo bien. Se podría pensar en una especie de capas de externalidad (terminando con los académicos), donde cada nivel provea una especie de “chequeo” sobre la labor de la capa anterior.

¿Cómo establecer un equipo evaluador adecuado? El número de firmas/consultores o académicos nacionales muchas veces es relativamente pequeño, y los consultores

internacionales son costosos y es más difícil que lleguen a conocer bien los detalles operativos y de contexto, importantes para hacer bien la evaluación.

Accesibilidad de los informes de evaluación producida: Se compartió entre los países la dificultad de lograr diseminar los resultados en una forma accesible al público relevante. Tampoco siempre se logra utilizar la gran masa de información producida para propósitos de gestión de los programas. A veces se tiene la impresión que el propósito de los estudios es generar las publicaciones de los académicos involucrados. En ese sentido, se destacó que dado que la evaluación de impacto de los CCTs han sido un aspecto novedoso en si mismo, los programas han sentido que la evaluación ha tomado una predominancia en la discusión de los CCTs que va más allá de la verificación de resultados, y que se transformado en una agenda propia.

Tiempo de evaluaciones versus tiempo político: Se compartió que existe una tensión importante entre el marco temporal de las evaluaciones de impacto y el de la necesidad por parte de los programas de implementar y ampliar cobertura o ajustar rumbos.

Experiencias de los países en la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo M&E. A partir de la discusión acerca de como verificar si los diseños están siendo implementados de manera adecuada se propuso la necesidad de compartir los distintos sistemas de seguimiento utilizados entre los programas CCTs. Asimismo, se mencionó la importancia de crear una instancia para compartir los instrumentos y cuestionarios creados como producto de las evaluaciones, incluyendo detalle de preguntas utilizadas y cuales funcionaron mejor para diferentes tipos de variables / impactos.

La institucionalización y masificación de los programas hará más difícil el uso de metodologías “puras” (experimentales) con grupos de control definidos aleatoriamente – los cuales se pueden usar con programas nuevas en etapa de desarrollo. Por tanto hay que desarrollar otros métodos (por ejemplo: cuasi-experimentales) y estar dispuesto a usar toda las evidencias disponibles sobre el impacto que se está teniendo; y cuales son las causas de los mismos. Se necesitan asimismo diversos métodos, incluyendo las cualitativas y las evaluaciones de proceso basados en sistemas de información gerencial – utilizando los datos administrativos – y que sean consistentes con las prácticas reales de los programas y sistemas de atención social establecidos.

Similarmente, las preguntas a responder cambian cuando los programas sean institucionalizados y tienden a ser más complejos: la pregunta no es si hay una diferencia medible, sino, cómo ajustar los parámetros del programa para optimizar el impacto para distintos grupos, cómo entender las varianzas en el impacto, cuál es el costo-efecto, etc. Debemos explorar implementación diferencial para diferentes poblaciones con diferentes necesidades. Debemos estar contestando preguntas que sean útiles para los gerentes de programas, como: Qué hace falta? Dónde? Porqué?

Metodologías a ser utilizadas en las evaluaciones de impacto. Stefano Bertozzi planteó la importancia de aprovechar oportunidades para hacer “experimentos naturales” en la etapa inicial de los programas (asignando el “roll-out” en forma aleatoria). Emanuela Galasso

planteó la necesidad de sujetar la selección de metodologías a las preguntas de estudio (y no viceversa). Sugirió abordar otras metodologías estadísticas, que permitan evaluar los programas ya existentes. Planteó aprovechar más los datos administrativos (incluso de los servicios de salud y educación) y otros disponibles; y arrojar evidencias sobre cadenas de causalidad (adentro de la “caja negra”), para asegurar la relevancia de los hallazgos para los gestores del programa. Los datos panel cuando son parte del sistema nacional de estadísticas podrían ser utilizados para estudiar muchos efectos de largo plazo, como es el caso en los Estados Unidos.

Heterogeneidad de los impactos. Varios participantes plantearon que el estudiar la heterogeneidad de los impactos en diferentes tipos de beneficiarios cobra mayor importancia, a medida que los programas maduran y el ejercicio es tan importante como estudiar los impactos promedios.

Validez externa. En el mismo orden de ideas, la implementación del programa (y las varianzas en ella) puede ser tan importante como su diseño, para determinar su impacto. Por tanto, el estudiar los programas tal como realmente funcionan sobre el tiempo (y no solamente en pilotos muy controlados) es importante para asegurar la “validez externa” de los hallazgos de los estudios de impacto. Sin embargo los *estudios de eficacia* (en condiciones idóneas) también aporten, ya que revelan el potencial de la intervención, cuando se implemente bien.

TEMAS PARA AVANZAR EN EL FUTURO — PRIORIDADES EMERGENTES DE LA DISCUSIÓN

- Como se define la Protección Social en los países—cuales son las diferencias en definición y practica?
- Revisar las bases legales de los programas (ley?, decreto?) y las consecuencias de la manera como se han establecido para su funcionamiento efectivo y sostenibilidad.
- Como se maneja la coherencia con el sistema de protección social local, en concepto y en práctica. Como se refleja esta practica en los enfoques de evaluación? Cuales son las experiencias de país?
- Estudiar las experiencias de coordinación y gerencia de programas, y como lograr la integralidad con el sistema de protección social.
- Estudiar los mecanismos de coordinación –comparar sistemáticamente las experiencias de países (descripción, sus fortalezas y desafíos)
- Avanzar la cooperación horizontal entre programas, especialmente para el fortalecimiento institucional local y de la gestión municipal, a partir del compromiso de apoyo mutuo; incluyendo, por ejemplo, intercambios de gestores locales, intercambios entre madres, cuales son los desafíos para atender a poblaciones heterogéneas, compartir lecciones sobre las estrategias para acompañar a las familias, como se apoyan los grupos mas vulnerables y como funciona el entrenamiento de operadores y promotores locales. (Colombia, Chile)
- Documentar y compartir experiencias sobre el manejo, registro, actualización y verificación de los patrones de beneficiarios.

- Documentar y compartir experiencias en contraloría social.
- Promover y compartir evaluaciones de proceso, de seguimiento operativo. (Brazil, Chile)
- Explorar el tema de la pobreza urbana – cual es el papel de los programas CCT y cual ha sido la experiencia con su implementación? Presentar ejemplos de las experiencias de México y Colombia.
- Examinar las conexiones con los programas para facilitar el empleo.
- Establecer una red de instituciones regionales que tienen experiencia con evaluaciones. (Banco Mundial se compromete a liderar esta actividad)
- Creación de una librería virtual para facilitar el intercambio de información, sobre elementos claves de los programas (por ejemplo sobre instrumentos de registro de beneficiarios y sobre expertos para promover el mercado de técnicos. El equipo del Banco Mundial (Margaret Grosh) se comprometió a facilitar esta actividad.
- Continuar reflexiones sobre los logros de las evaluaciones de impacto y reformular sus objetivos y su articulación con las redes de Protección Social, enfatizando su contribución al diseño de programas. Fomentar evaluaciones mas rápidas y el monitoreo y seguimiento de programas para retroalimentar su implementación.
- Teniendo en cuenta los logros importantes de los CCT, lanzar estrategias de comunicación para diseminarlos y para aumentar el entendimiento de sus objetivos por parte de grupos de interés, de los tomadores de decisiones, de la prensa y los académicos.

Prioridades para las Próximas Sesiones por Video-Conferencia

Se acordó que la próxima sesión será en Marzo (la fecha se consultara separadamente.)
Los temas de prioridad para las próximas sesiones son:

- * Presentación de Santiago Levy –reflexiones sobre el papel de los CCTs en la política de protección social
- * Sesión con el equipo de Nueva York para compartir experiencias
- * Compartir las experiencias urbanas (Colombia, México)
- * Sesión sobre las experiencias con el acompañamiento y apoyo a las familias
- * Sesión sobre los mecanismos de graduación (Bolsa Familia)
- * Invitación a Ricardo Paes de Barros
- * Presentación del estudio regional sobre Protección Social del Banco Mundial