

La evaluación integral de políticas públicas como oportunidad para la mejora de diseños de Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos con perspectivas de ampliación de derechos. Evaluación de resultados del Programa Hacemos Futuro.

Autor/es:

María Bonicatto; mariabonicattogrillo@gmail.com

Mercedes Iparraguirre; mmiparraguirre@gmail.com

Fernando Gabriel Laya; fglaya@gmail.com

Pertenencia institucional: Secretaría de Políticas Sociales. Universidad Nacional de La Plata

Mesa: 20 - Evaluar para la transformación. Evaluación de políticas sociales durante la pandemia

Contenidos:

Introducción	2
Fundamentos de la propuesta metodológica para la evaluación	3
Algunas decisiones metodológicas situadas	4
Las entrevistas como instrumento para la construcción de conocimiento situado	7
Las entrevistas a funcionarios/as y actores claves en el proceso de gestión del Programa Hacemos Futuro	10
Las entrevistas a los/as titulares	11
Principales hallazgos y aprendizajes: Posibles orientaciones para el diseño de políticas de transferencia condicionada de ingreso	12
Principales hallazgos del análisis de fuentes documentales	12
Principales hallazgos del análisis de las entrevistas a funcionarios/as	14
Principales hallazgos del análisis de las entrevistas a titulares	16
Conclusiones	19
Bibliografía	22

Introducción

El propósito de esta ponencia es compartir una síntesis de las principales características del proceso evaluativo realizado a modo de “Consultoría”, por la Universidad Nacional de la Plata a través de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas de la Prosecretaría de Políticas Sociales (hoy Secretaría de Políticas Sociales) a requerimiento del Consejo Nacional de Políticas Sociales de la República Argentina.

El sentido que ha guiado el proceso aludido, a partir de los términos de referencia incluidos en el contrato, fue “*aportar a la comprensión de los procesos de diseño e implementación de la Política Social Argentina*”, entendiendo que toda instancia de evaluación es una oportunidad para mejorar la calidad de lo que se propone desde el Estado para contribuir a mejorar las condiciones de vida y acceso a derechos de la población.

Evaluar un programa implementado en un periodo acotado en el tiempo (2018-2020) que ya ha finalizado, ha constituido un desafío que hemos intentado superar a partir de reconocer la idea del contínuum de la política desde la perspectiva de la/las personas que han sido y son titulares de programas sociales, y desde la perspectiva de los/las funcionarios/as y actores claves de procesos de gestión de programas sociales en las últimas décadas. Es decir, aun partiendo de las diferencias en los diseños y/o hipótesis de política que sostengan cada etapa de gestión e implementación, puede visualizarse un recorrido que se inicia a inicios de la década del 2000 con el Programa Jefas y Jefes de Hogar como una política de transferencia condicionada de ingresos que recupera experiencias provinciales y nacionales anteriores como el Plan Trabajar, y que son ubicados y reconocidos por los/las titulares de programas sociales. En este sentido, quienes han sido entrevistados/as ubican el inicio de su recorrido en el cual han problematizado y compartido reflexiones sobre el diseño e implementación del Hacemos Futuro.

Es en este marco, se procesaron documentos, estadísticas de fuentes primarias y secundarias, se realizaron 206 entrevistas a titulares del Programa Hacemos Futuro que en la actualidad son además parte del Programa Potenciar Trabajo en localidades del AMBA, Región Pampeana, NOA, NEA y Cuyo y 10 entrevistas a funcionarios/as con responsabilidades en niveles centrales y técnicos, ya sea en el momento de diseño como de su gestión e implementación.

La metodología utilizada combinó métodos cuanti y cualitativos, retomando como conceptos centrales la idea de diálogo de saberes, situacionalidad como característica estratégica en los modos de construir conocimiento y la perspectiva de la evaluación integral como referencia teórica específica del campo de la evaluación.

Fundamentos de la propuesta metodológica para la evaluación

El **objetivo** de esta consultoría fue elaborar una evaluación de resultados del Programa Hacemos Futuro (PHF) que permitiera registrar y valorar los principales resultados del programa, haciendo foco tanto en sus características de gestión (fortalezas y aprendizajes) como en la incidencia de este en la mejora de las condiciones de vida, la formación, el fortalecimiento de competencias para la inclusión social, y las condiciones para la empleabilidad de sus participantes.

Se diseñó una propuesta metodológica que, en función de los objetivos de la consultoría y las condiciones de viabilidad institucional y operativa, **fuera pertinente** para lograr los resultados buscados a partir de los lineamientos contenidos en la "Solicitud de propuesta" que fuera enviada por el Consejo Nacional de Políticas Sociales a la Universidad Nacional de la Plata, en el marco del Programa de Apoyo a la Equidad y Efectividad del Sistema de Protección Social en Argentina.

Las preguntas principales que orientaron la evaluación, definidas en el documento del contrato, fueron:

1. ¿Cuál ha sido la cobertura del Programa Hacemos Futuro respecto de la edad, sexo y localización regional?
2. ¿Qué características tiene esa población en términos de condiciones socioeconómicas como la pobreza, la vivienda y la articulación con otros programas sociales?
3. ¿Cómo ha sido la evolución del programa en términos presupuestarios y de montos unitarios?
4. ¿Cuál es la importancia del programa desde la perspectiva de los/las sujetos de derecho?
5. ¿Cuáles son las principales características que debe contemplar un programa con los objetivos del evaluado para optimizar sus resultados?

El estudio se llevó adelante durante los meses de mayo de 2021 a abril de 2022. El equipo de trabajo estuvo conformado por profesionales de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Plata, cuyas responsabilidades centrales se vincularon a tareas de coordinación general de la evaluación, coordinación institucional y logística, realización de entrevistas a funcionarios/as, asesoramiento metodológico para el diseño e implementación del estudio, procesamiento de información cuali y cuantitativa, por un lado, y un dispositivo de trabajo de campo que tuvo como responsabilidad principal la realización de las entrevistas a titulares en las distintas localidades donde se sostuvieron las instancias de intercambio para la realización del estudio.

Se definieron las siguientes regiones para comprender el territorio nacional: **Región Gran Buenos Aires**: integrada por Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Partidos del Gran Buenos Aires. **Región Noroeste (NOA)**: integrada por Gran Catamarca, Tucumán, Jujuy, La Rioja, Salta y Santiago del Estero. **Región Pampeana**: conformada por Buenos Aires sin los partidos del GBA; Santa Fe, Córdoba y La Pampa. **Región Noreste (NEA)**: integrada por Entre Ríos, Corrientes, Formosa, Gran Resistencia y Posadas. **Región Cuyo**: integrada por Gran Mendoza, Gran San Juan y Gran San Luis. **Región Patagonia**: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Algunas decisiones metodológicas situadas

Con respecto al enfoque y la metodología de evaluación solicitada en los Términos de Referencia, el equipo tuvo que tomar un conjunto de decisiones en función de garantizar los objetivos y preguntas de la evaluación, teniendo en cuenta las posibilidades y limitaciones del acceso a titulares y funcionarios/as involucrados/as en la etapa de implementación del programa:

- El procesamiento y análisis de la información primaria se circunscribe a los registros administrativos disponibles.
- Se realizaron entrevistas a funcionarios/as del nivel central, priorizando como criterio incorporar un funcionario/a de nivel secretario/a con responsabilidades de máximo nivel en el diseño y toma de decisiones sobre el programa, funcionarios/as de nivel central de perfil técnico que hubieran participado del diseño e implementación de Programas Sociales desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en los últimos 10 años, y funcionarios/as y referentes de organizaciones sociales del nivel provincial o municipal de las regiones relevadas con excepción de la Patagonia.

- Se realizaron entrevistas a sujetos de derecho que hubieran sido titulares del programa Hacemos Futuro y que actualmente estuvieran incorporados al Programa Potenciar Trabajo, garantizando el acceso a la información desde la perspectiva metodológica de trayectoria como titular de programa social que hemos propuesto para este estudio.
- Se construyó la agenda de entrevistas a titulares a partir de vínculos con organizaciones sociales y/o entidades gubernamentales que puedan facilitar el acceso a las personas en un marco institucional que permita explicar y comprender el sentido y alcance de la información, evitando situaciones de extracción de información en contextos confusos.
- Se priorizó la búsqueda de acuerdos institucionales para acceder a titulares de las provincias que mayor representación numérica tuvieron, intentando durante todo el proceso evaluativo acceder a la totalidad de regiones del país, aunque su peso numérico no fuera significativo. En este sentido, la única región a la que no se pudo acceder fue Patagonia.
- El resultado de las localidades a las que se tuvo acceso fue, por lo tanto, la resultante del cuadro de las provincias y localidades con mayor cantidad de titulares al momento de la implementación del programa y la viabilidad institucional y operativa de acceder a los/las titulares para realizar las entrevistas.
- Se organizó el trabajo del equipo para dar cumplimiento a **dos instancias complementarias entre sí** con el objeto de integrar información de diferentes características.
 - 1) Una vinculada a la caracterización de los resultados del programa en términos de cobertura, caracterización de sujetos de derecho, trayectoria educativa y formativa, datos laborales, ejecución presupuestaria y montos unitarios, generada a partir del análisis de datos de distintas fuentes primarias y secundarias, denominada **Etapa I**.
 - 2) Otra vinculada a conocer, analizar y valorar diferentes dimensiones de resultados desde la perspectiva de dos actores considerados clave para comprender el proceso de implementación del Programa: los/las titulares y funcionarios/as de diferentes grados de responsabilidad durante la gestión de la política evaluada, denominada **Etapa II**. Complementa la información construida en la primera y resulta central para comprender los alcances y limitaciones del proceso de diseño e implementación del Programa Hacemos Futuro, abordándose a partir un conjunto de estrategias cualitativas de construcción de información, donde la entrevista como un espacio de co construcción de conocimiento y diálogo de saberes situados se constituyó en la herramienta metodológica de esta etapa.

Como adelantamos en apartados precedentes, en relación a la selección de actores, para los/las funcionarios/as se coordinó con el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el SIEMPRO, el Ministerio de Desarrollo de la Nación y contactos propios de la Universidad Nacional de la Plata. El vínculo con los/las entrevistados/as titulares se estableció por intermedio de instituciones y organizaciones sociales que se encuentran participando de la implementación del Programa Potenciar Trabajo. El contacto con dichas instituciones y organizaciones se estableció mayormente mediante información provista por el SIEMPRO y contactos propios de la UNLP, en el caso de las entrevistas a técnicos/as del MDS de la Nación, se articuló con el organismo mencionado para su realización.

- Para definir las jurisdicciones de abordaje, se priorizó trabajar con las mismas regiones que fueron definidas en la etapa de análisis documental. Dentro de estas regiones, se procuró trabajar preferentemente con aquellas que concentraron las mayores transferencias, aunque el criterio de accesibilidad cobró particular relevancia.
- En cuanto al número de entrevistas a titulares, se utilizó el criterio de la saturación teórica, es decir, se realizaron entrevistas hasta alcanzar la certeza práctica de que nuevos casos no aportarían nueva información relevante en aquellos casos donde el acceso a cantidad de titulares era significativo. En las situaciones donde el acceso a titulares era complejo, se privilegió contar con al menos 10 personas para poder ser entrevistadas. Por lo que se consideraron siempre los criterios de la pertenencia a la jurisdicción (nacional-provincial) y el de la jerarquía en el cargo en el caso de los/las referentes de gestión. Por lo tanto, el muestreo utilizado ha sido tipo oportunista, es decir, se seleccionaron los actores proclives a colaborar y a los cuales tuvimos acceso. Como lo hemos mencionado, cabe recordar que este programa se encuentra finalizado y en el año 2019 hubo cambio de gestión a nivel ejecutivo, lo cual fue un factor que dificultó el proceso de selección.

Las entrevistas como instrumento para la construcción de conocimiento situado

Analizar entrevistas implica escuchar lo que aparece más allá de las respuestas que quien analiza está esperando encontrar. La metodología clásica de investigación sale al campo empírico a contrastar hipótesis. En esta acción la centralidad se encuentra en la experta/o que válida o no su búsqueda. Hace años que se debate acerca de las limitaciones o alcances de los métodos que colocan al saber técnico en un lugar de mayor jerarquía que otro tipo de saberes que se ponen en juego cuando el proceso de interacción entre dos o más actores/as sociales se inicia. Por un lado, se reconoce la importancia de las entrevistas como productoras potenciales de nuevos conocimientos,

pero por otro lado desde los paradigmas de investigación clásicos, se coloca al otro/a en el papel de productor/a de insumo para la comprobación de ideas.

Las disputas de sentido en los ámbitos sociales y académicos se han profundizado dando lugar a la emergencia de propuestas como el **diálogo de saberes** acuñado en los espacios de extensión universitaria, el **análisis situacional** formulado y desarrollado por la planificación estratégica situacional y la **evaluación integral** como categoría que concibe a los procesos evaluativos como instancias de construcción de información y conocimiento.

El diálogo de saberes retoma los aportes de Paulo Freire, quien cuestionó los métodos clásicos de investigación colocando al actor/a social como un sujeto que cuando entra en ese diálogo tiene para aportar en un proceso de co construcción de conocimiento que se realiza en conjunto (Tommasino, 2017)

El análisis situacional pone en tensión la idea clásica de diagnóstico sostenida por la planificación normativa y relativiza el rol del técnico por considerarlo un actor en situación. Es decir, coloca las preguntas de quien explica, para qué explica, porque se explica y como se explica. Desde esta perspectiva, el actor/a siempre se entiende en un contexto único, particular e irrepetible, desde donde se posiciona para producir información y conocimiento. (Matus, 1987)

Por último, la evaluación integral propone la importancia de la participación de las personas sujetos/as de la política en análisis, concebida como un tipo de reflexión compleja y participativa que tiene que poner foco en las condiciones de vida de la población y en posibles cambios como resultado de la implementación de la política evaluada. Su utilización permite un intercambio crítico sobre cursos de acción de las acciones del gobierno. (Amaya, 2016).

A partir de estas referencias conceptuales, hemos sostenido procesos de evaluación de políticas donde actores/as se han integrado en igualdad de condiciones que los evaluadores/as académicos, integrando otro tipo de saber vinculado a lo que sucede en el territorio y en los procesos de implementación desde la perspectiva de quienes son sujetos destinatarios/as de los programas (Bonicatto, 2017). Del mismo modo hemos producido materiales que resaltan la importancia de los procesos de evaluación de política para la producción de insumos de calidad para la toma de decisiones en tiempo real (Bonicatto, Iparraguirre, 2016), es decir nos interesa como universidad pública generar conocimientos para que los/las decisores/as de hoy puedan contar con los mejores insumos para seguir ajustando diseños en clave de la evaluación de la política social como un contínuum identificado a partir de las trayectorias vitales de los sujetos/as titulares de los programas

sociales y también de su cuerpo funcional en clave de memoria institucional de las organizaciones públicas estatales.

Por lo tanto, la guía de entrevista y sus dimensiones constituyen una porción de lo que sucederá en la entrevista en tanto espacio de producción social y co-construcción de conocimiento. Es decir, se fomenta especialmente la escucha del entrevistador/a de lo que el entrevistado/a tiene para decir más allá de los ejes propuestos por el instrumento metodológico.

El trabajo del metodólogo/a se centra, entonces, en comprender estos nuevos ordenamientos y presentar la información de un modo tal que permita una lectura fluida de la palabra de los/las entrevistados/as. Hay una apuesta fuerte a la potencia de la cita textual organizada por las nuevas dimensiones construidas por los/las entrevistados/as por sobre la palabra de quien procesa y analiza las entrevistas.

La cita y la frecuencia en que los/las entrevistados/as contestan y desarrollan una pregunta presenta un modo diferente de encontrar constantes y acumulaciones de respuestas vinculadas a un tema singular. Constituye un modo de darle entidad a las resonancias de la política que se evalúa desde la perspectiva de quienes han sido titulares y son consultados. Por lo tanto, el método utilizado no busca resultados cuantitativos, sino otorgar un lugar central a la palabra de quienes han atravesado la experiencia que interesa conocer.

Dos ejes entonces se priorizaron en el procesamiento de las entrevistas: la resignificación de las dimensiones de la política evaluada en el contexto de la trayectoria de vida de los/las titulares de programas y la voz de quienes hablan como aporte central a la comprensión de lo que ha sucedido en sus vidas a partir de este recorrido vital que en la mayoría de los casos implica periodos de tiempo prolongados, en cuyo marco se intenta comprender los alcances y limitaciones del Programa Hacemos Futuro en clave de continuidad para las trayectorias de vida de personas incluidas en programas sociales. Y la opinión de funcionarios/as y referentes que pueden ser interpelados y comprendidos en procesos institucionales que los preceden y continúan a la presencia temporal de los mismos en las organizaciones, haciendo hincapié en que en algunos de los/las entrevistados/as su pertenencia institucional es de larga data, se encuentran diseñando e implementando programas de transferencia condicionada desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde hace más de una década.

Las entrevistas a funcionarios/as y actores claves en el proceso de gestión del Programa Hacemos Futuro

La realización de entrevistas a funcionarios y actores claves de la gestión nacional del programa y referentes de equipos subnacionales relacionados, tuvo el objeto de explorar los fundamentos de las decisiones de política, el diálogo en el marco de la implementación, la perspectiva desde lo local y los aprendizajes logrados en función de las principales características de gestión del programa.

Por lo cual se definió indagar acerca de:

- El diseño del programa. Problemas a los que intentó responder e hipótesis explicativas de la propuesta.
- Las modificaciones normativas efectuadas durante la ejecución del programa
- Las medidas administrativas y políticas tomadas sobre la existencia de matrículas de cooperativas y vinculación de los/las titulares con ellas.
- El monitoreo y ajuste del proceso de evaluación
- La reconstrucción de los dispositivos de evaluación y monitoreo utilizados
- Los criterios de convocatoria, selección y articulación con unidades de capacitación
- La relación con organizaciones sociales y movimientos integrados por titulares de programas sociales
- La administración presupuestaria del programa y toma de decisiones.
- La articulación con ANSES y otras instancias interministeriales vinculadas al programa
- Las características del proceso de gestión del pasaje del PRIST al PHF
- Los problemas identificados en la gestión del PHF por los/las funcionarios/as actuales al inicio de la gestión

Las entrevistas a los/as titulares

La realización de entrevistas a titulares tuvo el objeto de explorar las representaciones que los y las mismos/as tienen acerca del Programa Hacemos Futuro en términos de sus características programáticas, acerca de la gestión administrativa del programa, en clave de dificultades y facilitadores del acceso y permanencia, y por último, acerca de la caracterización de las políticas

sociales de las últimas dos décadas, en clave de continuidad para las trayectorias de vida de personas incluidas en programas sociales

Por lo cual se definió indagar acerca de:

- **Programa Hacemos Futuro**
 - A. Descripción del Programa Hacemos Futuro
 - B. Valoración del Programa Hacemos Futuro
 - C. Formación integral/cursos y talleres
 - D. Terminalidad educativa
 - E. Tareas de cuidado
- **Gestión administrativa del Programa Hacemos Futuro**
 - F. Acceso al programa
 - G. Acceso a la información del programa
 - H. Dificultades en el acceso a la información
 - I. Actualización de datos y experiencia con el ANSES
 - J. Dificultades con ANSES
 - K. Suspensión
 - L. Acciones tomadas para superar la suspensión
- **Caracterización de las políticas sociales desde la perspectiva de sus trayectorias como titulares**
 - M. Programas nombrados por los/las entrevistados/as y su descripción
 - N. Programas que tuvieron en cuenta las acciones de cuidado
 - O. Comentarios a quienes piensan/diseñan los programas sociales
 - P. Opinión sobre el Programa Potenciar Trabajo

Principales hallazgos y aprendizajes: Posibles orientaciones para el diseño de políticas de transferencia condicionada de ingreso

A continuación se presentan los principales hallazgos y aprendizajes, extractados de las etapas que configuraron el estudio evaluativo realizado. La continuidad de la política pública percibida por los/las titulares en los programas de transferencia condicionada de ingresos se torna en la clave principal de lectura y selección de estos insumos, como posibles orientaciones para el diseño de políticas públicas de estas características.

Principales hallazgos del análisis de fuentes documentales

El programa Hacemos Futuro contó con un total aproximado de 238.000 titulares. La distribución territorial se concentró principalmente en las Provincias de Buenos Aires (67,8%) y Tucumán (10%). El resto de las Provincias no alcanzaron a concentrar el 3% de los/las destinatarios/as. Agrupados por regiones, la de Gran Buenos Aires fue la de mayor concentración (56%), seguidas por la región NOA (17%), la Pampeana (14%), la NEA (9,5%) y Cuyo (3%).

Entre la población beneficiaria del programa, el 72% fueron mujeres, predominantemente jóvenes, con un promedio de edad de 38,8 años. En su mayoría jefas de hogar (60,4%). Dentro de los hogares con jefatura femenina, el 35,5% incluía 3 o más menores de 18 años. Casi la totalidad de estas mujeres realizan cotidianamente entre 9 y 12 horas diarias de tareas de hogar y cuidado de niños y niñas.

En cuanto al nivel educativo, el 65,9% de los/las titulares del programa no registraba haber completado los niveles educativos obligatorios al inicio del Programa. El 23% sólo alcanzó el nivel primario, mientras que el 42,8% no completó el secundario.

En cuanto a su situación socioeconómica, el 78,5% de los/las titulares se ubicaban, durante el periodo de implementación del Programa, por debajo de la línea de la pobreza. Dentro de este grupo, el 15,3% lo hacían en hogares que no lograban cubrir el costo de la Canasta Básica Total. El 94,5% habitaban en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, indicando un altísimo nivel de pobreza estructural.

En cuanto al análisis de la vinculación de los/las titulares con el mercado de trabajo, se evidencia un perfil altamente inactivo y desocupado. Entre los activos, predominan los asalariados informales y cuentapropistas de baja calificación, (35%). Estas características poblacionales son similares en casi todas las regiones.

Entre los motivos de inactividad de estas poblaciones se destacan aquellos relacionados con estar estudiando o capacitándose y a la creencia en la imposibilidad de conseguir trabajo. Este aspecto resulta relevante a la hora de analizar los resultados del Programa, ya que podría suceder que el tiempo dedicado a la capacitación se constituya en un obstáculo en relación con la meta de incrementar la autonomía económica de los/las titulares al limitar la cantidad de tiempo que éstos pueden dedicar al trabajo.

Respecto del requisito de terminalidad educativa del Programa, la gran mayoría de titulares con niveles de estudio incompletos participó en cursos a tal fin (85%), sin encontrarse diferencias significativas por género, edad o nivel. Con relación al momento en que participaron de los cursos de terminalidad educativa, algo más de la mitad de los/las titulares con niveles incompletos indicó que lo hizo como titular del programa de origen, es decir, antes del inicio de Hacemos Futuro.

En cuanto al componente de formación integral, al inicio del PHF los/las titulares en su mayoría (67%) carecían de oficio, incluyendo una minoría que nunca había trabajado, siendo esta situación más marcada entre las mujeres (77,9%) y los/las menores de 45 años (70,5%). De los/las titulares, una amplia mayoría (74%) participó de los cursos de capacitación, con una leve superioridad en la participación entre quienes manifestaron carecer de oficio o experiencia laboral. Con respecto a la finalización de los cursos de capacitación en oficios, se observaron altos niveles generales de terminalidad. En relación a la valoración de los/las titulares respecto a la formación en oficios, una gran mayoría afirma que todo lo que aprendió fue novedoso (75%).

En relación a las transferencias, el monto del subsidio mensual siempre registró muy bajo poder adquisitivo y no logró acompañar los aumentos de la canasta básica a pesar de los incrementos otorgados a lo largo de la serie. Al finalizar el Programa, el primer trimestre de 2020, para una familia tipo, se verifica que el subsidio alcanzaba a cubrir el 50,4% de la canasta básica alimentaria y el 20,7% de una canasta básica total.

Principales hallazgos del análisis de las entrevistas a funcionarios/as

Las primeras apreciaciones acerca del sentido del Programa refieren al traspaso de ingresos a un sector específico de la población en contexto de crisis económica. Este argumento pareciera anteponerse a otros fundamentos explicativos que profundicen en la relación transferencia-condicionalidad y resultados e impactos esperados.

La búsqueda de los rasgos identitarios del programa parecieran montarse sobre aspectos considerados diferenciadores, en términos comparativos, con el Programa Ingreso Social con Trabajo. No hay referencias a indagaciones evaluativas que consideren la posibilidad de existencia de un piso de capacidades instaladas o aprendizajes de lo que podría haber funcionado del PRIST.

Dos parecieran ser la hipótesis centrales esgrimidas como argumentos de decisiones de orientación estratégica y operativa del programa: a) la identificación de una estrecha vinculación entre el fortalecimiento de capacidades formativas y educativas, y el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad e incorporación de los/las titulares en el mercado de trabajo formal y b) una caracterización de los organismos intermediarios entre el MDSN y los/las titulares (Entes Ejecutores, CALES, CDRs), que refiere rasgos de ineficiencia, arbitrariedad y el sostenimiento relaciones vinculares de tipo paternalistas, clientelares y hasta extorsivas.

En términos de resultados, hay un amplio cuestionamiento entre los/las entrevistado/as la solidez de las hipótesis que vinculan la formación y la capacitación en temáticas y áreas diversas con las oportunidades de generación de ingresos y las incorporaciones al mercado de trabajo de los/las titulares; así como a la correspondencia entre las segmentaciones y caracterizaciones de la población con el tipo de contraprestaciones requeridas; y por último, a la decisión de centralizar en ANSES el vínculo, el seguimiento y control de los/las titulares, percibiéndose un efecto desarticulador y de desterritorialización de la política en lo local.

Las miradas que hacen foco en los resultados del programa identifican un mayor grado de “éxito” en cuestiones de índole formativa, no así en términos de inserción laboral al mercado de trabajo

registrado. El éxito se aprecia muy vinculado a experiencias en donde se pudo sostener un andamiaje de acompañamiento en las articulaciones y trayectorias de los/las titulares.

Trascendiendo las explicaciones en torno a este programa en particular, se recupera una mirada de los programas sociales en general, en la cual se encuentran persistencias y continuidades que caracterizan las políticas sociales de los últimos 20 años, en los modos de pensar este tipo de alternativas para el abordaje de problemas estructurales vinculados a la pobreza y a la ampliación de derechos. Las recurrencias refieren a transiciones que desconocen capacidades instaladas y orientación de diseños precedentes de propuestas similares o apuntadas a las mismas poblaciones; la ausencia de estrategias de salida claras para quienes se constituyen en destinatarios permanentes; la ausencia de evaluaciones y análisis de datos existentes y caracterizaciones de perfiles y realidades jurisdiccionales y regionales para el despliegue de estrategias situadas.

Principales hallazgos del análisis de las entrevistas a titulares

- **El programa como política social**

El programa Hacemos Futuro fue una política que recupera en su diseño uno de los mandatos sociales vinculados con la constitución de ciudadanía y la idea de progreso social del modelo que sentó las bases de nuestro proyecto de nación: la importancia de la terminalidad educativa.

En este sentido, la política pública evaluada es fuertemente valorada por titulares que transitaron por sus dos años de experiencia.

El aspecto positivo más valorado fue la oportunidad de concluir lo que para una gran cantidad de titulares era considerado una materia pendiente. "Terminé la escuela" es la frase que se elige para mostrar la contundencia de la política en el proyecto de vida de las personas que así lo consideran.

El impacto más logrado de la política evaluada desde la recuperación de las mujeres y sus testimonios de trayectorias de vida, ha sido la problematización sobre su condición de género y la identificación de violencia a partir de los cursos y charlas sobre la temática incorporada a la oferta de los cursos.

Se destaca en este sentido la naturalización en los relatos de las mujeres que asumen las tareas de cuidado y crianza de niños y niñas.

La idea de la capacitación como mejora de la oportunidad para conseguir trabajo ha sido un aspecto muy valorado. Sin embargo, en esta valoración se considera la obtención del saber como un bien en sí mismo, aunque luego en los testimonios se reconozca que el oficio aprendido será utilizado para

uso doméstico y/o mejoramiento de condiciones de hábitat, situación que se identifica particularmente en la población de mujeres.

El aspecto negativo que aparece con mayor frecuencia en los relatos es la pérdida de sentido que generaba capacitaciones no vinculadas a inserciones laborales reales, ya sean individuales en el marco de empleo formal, privado o colectivas, como la experiencia de programas anteriores.

Otro aspecto negativo que se destaca no por su frecuencia, sino por la profundidad de los testimonios, es el rechazo de las personas que no se encontraban interesadas en sostener terminalidad educativa a cumplir con esa exigencia del programa. A mayor edad, los relatos han sido más duros.

En igual sentido que el anterior, en las palabras de entrevistados/as la imposibilidad de sostener tareas no educativas aparece como un aspecto negativo, la expresión "prefiero trabajar" da cuenta de esa reflexión, aparece en ambos casos una recuperación de las experiencias del Ellas Hacen y el Argentina Trabaja como experiencias de Programas significativos en su trayectoria como titulares de programas sociales.

- **La gestión administrativa del programa**

El aspecto más relevante encontrado en el procesamiento de las entrevistas ha sido la permanencia de la figura del referente y de las redes de contención que los/las titulares conformadas en políticas anteriores.

Los relatos muestran con contundencia los lazos de solidaridad entre familiares para mantenerse informados sobre el acceso, requisitos y trámites necesarios para permanecer en el Programa.

Otro aspecto significativo lo constituye la escasa dificultad para acceder a la información, plazos y requerimientos de la actualización de datos como un hito administrativo significativo reconocido con claridad por los y las titulares. En este sentido, se considera un efecto positivo acumulativo en lo individual y colectivo como capacidad organizativa acumulada que genera un saldo positivo en clave de inclusión y desarrollo de estrategias de sobrevivencia.

Con respecto al trato/maltrato de oficinas públicas en el marco de la implementación del programa, aparece como dato sesgado a la experiencia territorial, encontrándose testimonios en ambos sentidos.

Un párrafo particular merece el apartado vinculado a suspensiones e incompatibilidades.

El procesamiento de las entrevistas indica una amplia mayoría de titulares que indica no haber sido suspendido/a.

No obstante, la escasa cantidad de respuestas positivas muestra desconocimiento sobre las razones o identifica incompatibilidades debatibles acerca de que significa que personas con serias dificultades para acceder a derechos, como se manifiesta en la Etapa 1 de esta evaluación, se queden sin el cobro del programa debido a criterios establecidos sobre incompatibilidades.

La entrega de documentación y el cumplimiento de los requisitos administrativos desvirtuó, de acuerdo a los testimonios, el sentido de la capacitación en una cantidad importante de relatos.

- **La caracterización del programa Hacemos Futuro en el marco de otras políticas sociales**

El hallazgo más relevante es el modo en cómo los/las titulares se refieren a los programas con relación al tiempo verbal que utilizan para referirse al paso y/o incorporación en programas sociales.

El uso del tiempo pasado y presente aparece de manera indistinta, al igual que el modo en el cual vinculan los nombres de los programas con los años en los cuales fueron implementados. Y la dificultad de ubicar esos nombres con qué acciones tenían que cumplir como contraprestación.

De allí aparece la idea de la política social como continuum en la vida de titulares que participan y han participado de programas de con transferencia condicionada de ingresos que nos arroja la presente evaluación.

Un aspecto significativo identificado en relatos de entrevistados/as, no por su cantidad, sino por las implicancias en la definición de su condición de titulares de programas sociales, es la presencia en algunos relatos del Jefas y Jefes de Hogar como una política reconocida y recordada. En términos numéricos, el Argentina Trabaja es una política muy reconocida. De igual modo, el Ellas Hacen es un programa altamente valorado por mujeres como instrumento de empoderamiento y conquista de derechos y valorado positivamente como una política que tenía en cuenta las tareas de cuidado de niños y niñas como un factor a tener en cuenta en estrategias programáticas de equiparación de oportunidades.

Es decir, evaluar el Programa Hacemos Futuro como política social encontró en los relatos un discurso que integra las distintas etapas por las que ellos y ellas transitaron.

Por último, cuando se exploran los comentarios que le harían los/las titulares a quienes diseñan política pública, la respuesta más significativa es la propuesta de que se diseñen programas sociales que hagan que podamos tener un empleo.

Las características son el trabajo individual y registrado. No aparece el asociativismo como un valor demandado.

Conclusiones

Cómo adelantamos en la introducción, evaluar un programa ya finalizado, con el objetivo de generar conocimientos para que los/las decisores/as de hoy puedan contar con los mejores insumos para seguir ajustando la política social, ha constituido un desafío. La decisión metodológica que adoptamos es reconocer el contínuum que existe en la política desde la perspectiva de la/las personas que han sido y son titulares de programas sociales. Esta decisión, a su vez, nos presentó sus propios desafíos: rescatar la voz de los actores en el contexto de los condicionantes que supuso la pandemia para la realización de entrevistas en profundidad, y ante las condiciones de viabilidad institucional que condicionaron el acceso a titulares y funcionarios/as involucrados/as en la etapa de implementación del programa.

En ese proceso se lograron realizar 206 entrevistas a sujetos de derecho que hubieran sido titulares del programa Hacemos Futuro y que actualmente estuvieran incorporados al Programa Potenciar Trabajo, garantizando el acceso a la información desde la perspectiva metodológica de trayectoria como titular de programa social que hemos propuesto para este estudio. A su vez, se realizaron 10 entrevistas a actores clave, entre ellos funcionarios/as y técnicos de nivel central, provincial y municipal, y referentes de organizaciones sociales, de larga trayectoria en el diseño e implementación de programas sociales. En conjunto, creemos que los resultados de la evaluación configuran pistas a ser consideradas en futuros diseños y reajustes de la política social. A continuación, y a modo de conclusión, presentaremos los principales hallazgos:

La cobertura territorial del Programa evidencia una concentración de titulares en las regiones y ciudades con más población, y mayores niveles de pobreza. Sin embargo, algunas regiones y ciudades que presentan las mismas características no han concentrado la misma cantidad de titulares. Por lo que esta disparidad en la concentración no se explicaría exclusivamente sobre la base de estas dos características territoriales.

La caracterización de los/las titulares del programa en cuanto a género, nivel socioeconómico, nivel educativo y condiciones de vida indicaría que los/las destinatarios/as del programa cumplieron con el perfil previsto en las condiciones de elegibilidad requeridas para poder acceder al mismo. Sin embargo, el universo de personas que cumplen con dichos requisitos, al que podría considerarse la población objetivo del Programa, es diametralmente mayor. Considerando que estos requisitos son similares a los previstos en otras políticas, como por ej. la AUH, la cantidad de titulares activos con los que contó el PHF arroja un interrogante acerca de la capacidad de alcance del Programa.

Resulta un dato relevante, el hecho de que el 35% de los/as titulares fuesen empleados informales y cuentapropistas de baja calificación. Este dato nos lleva a preguntarnos si efectivamente el Programa, cuyos objetivos estarían vinculados a mejorar la empleabilidad a través de la formación, consideró la heterogeneidad del universo de titulares en virtud de alternativas de fortalecimiento de sus calificaciones y condiciones de vida.

El análisis acerca de los motivos de inactividad laboral de los titulares, plantea una alerta en cuánto a analizar si el tiempo dedicado a la capacitación durante el PHF podría haber constituido un obturador en relación a la meta de incrementar la autonomía económica de los/las titulares, al limitar la cantidad de tiempo que éstos pudieran dedicar al trabajo. En relación a la carga horaria establecida, y la consecuente limitación que plantea a otras dedicaciones, es necesario considerar también que los montos unitarios del Programa nunca llegaron a representar más del 50% de la canasta básica alimentaria, configurando un cuadro complejo en tanto plantea a los y las titulares, de forma simultánea, la necesidad de realizar otras actividades para la generación de ingresos, y una limitación de dicha posibilidad.

El diálogo con los y las funcionarios/as y actores claves nos permite dar cuenta de la existencia de un conjunto de actividades desplegadas “al margen” del diseño del Programa, que de alguna manera sostuvieron la implementación, en tanto operaban sobre aspectos no contemplados originalmente, y que hacen al sostenimiento de los y las titulares. En algunos casos, estas actividades no contempladas en el diseño original, y desplegadas a partir de la iniciativa de los actores locales y técnicos/as de nivel central, permitieron no solo el sostenimiento de los y las titulares, sino también el despliegue de andamiajes que permitieron cumplir con los objetivos previstos.

El programa Hacemos Futuro fue reconocido como una etapa más en la trayectoria como titulares de políticas sociales en programas de transferencia condicionadas de ingresos que los/las precedieron y los/las trascendieron.

El programa Hacemos Futuro ha dejado la huella en titulares de la trascendencia que tiene la terminalidad educativa en el fortalecimiento simbólico del proyecto vital de una persona.

El programa Hacemos Futuro sostuvo distintos dispositivos que no eran solo de terminalidad y/o capacitación obligatoria, sino que permitió experiencias de continuidad de tareas de mantenimiento y/o líneas que se sostuvieron desde el Argentina Trabaja, pero no estaban incorporadas con la misma fuerza en la estrategia comunicacional del Programa

El programa Hacemos Futuro trabajó con la misma idea fuerza con la que han trabajado la mayoría de los programas de transferencia condicionada: el trabajo como organizador de la vida de las personas. En este caso, priorizando a la terminalidad educativa y la capacitación como una oportunidad para la mejora de las condiciones de empleabilidad de las personas.

El programa Hacemos Futuro negó la condición de mujeres madres de su población mayoritaria, generando barreras de accesibilidad que en los casos que fueron sorteadas a partir de situaciones no reconocidas de la presencia de niños y niñas en ámbitos no preparados y/ de situaciones de riesgo como dejar al cuidado de hermanos/as mayores niños y niñas pequeños/as por cumplir con la contraprestación del programa.

El Hacemos Futuro enmarca en una mirada de los programas sociales en general, en la cual se encuentran persistencias y continuidades que caracterizan las políticas sociales de los últimos 20 años, en los modos de pensar este tipo de alternativas para el abordaje de problemas estructurales vinculados a la pobreza y a la ampliación de derechos.

Las recurrencias identificadas por actores claves en la implementación, refieren a transiciones que desconocen capacidades instaladas y orientación de diseños precedentes de propuestas similares o apuntadas a las mismas poblaciones; la ausencia de estrategias de salida claras para quienes se constituyen en destinatarios permanentes; la ausencia de evaluaciones y, análisis de datos existentes y caracterizaciones de perfiles y realidades jurisdiccionales y regionales para el despliegue de estrategias situadas.

Bibliografía

Amaya, P. (2016). “Una perspectiva integral de la evaluación que comprenda la complejidad de las políticas” XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública.

Bonicatto, M., & Iparraguirre, M. M. (2016). “La producción de insumos de calidad en los procesos de toma de decisiones: aportes y restricciones de la evaluación en contexto de cambios de gobierno”. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santiago de Chile, Chile, 8 al 11 de noviembre de 2016).

Bonicatto, M. (2017). “Gestión estratégica planificada (GEP)”. Series: Libros de Cátedra.

Bonicatto, M., Laya, F., Martínez, P., & Arano, B. (2019). “Producción de conocimiento en tiempo real: análisis del Programa Hacemos Futuro periodo 2018-2019”. XI Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: " Disputas por el Estado, la democracia y las políticas públicas. Concentración de la riqueza y poder popular"(La Plata, septiembre de 2019).

Bonicatto, M., Iparraguirre, M. M., Laya, F. G., Dumrauf, S., Corominas, M. C., & Uranga De Simone, W. R. (2021). “Pistas desde la gestión. Diseños situados a partir de experiencias de implementación de políticas del MDS en el periodo 2011/2020”. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, CEIL-CONICET y RIPPS

Matus, C. (1987). “Política, planificación y gobierno”. Altadir, Venezuela.

Tommasino, H. (2017). “Políticas de extensión para la transformación. En AAVV Fronteras universitarias en el Mercosur. Debates sobre la evaluación en prácticas en extensión.” Editorial de la Fac. de Filosofía y Humanidades, UNC. Córdoba.