



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Teoría social, intervención social y evaluación: la secuencia olvidada en la evaluación de los programas de transferencia de renta

Pablo Bentura
Laura Vecinday

Teoría social, intervención social y evaluación. La secuencia olvidada en la evaluación de los programas de transferencia de renta¹

Pablo Bentura

Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales

pbentura@gmail.com

Laura Vecinday

Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales

lauravecinday@gmail.com

Resumen²

El artículo trae reflexiones referidas al modelo de evaluación que ha acompañado, de forma predominante, a los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) en América Latina. En un primer apartado, el análisis se centra en la relación entre la teoría y la práctica de la evaluación y los modelos de intervención político - ideológicos, identificando dos tipos predominantes en períodos diversos. En un segundo momento, analiza los principales atributos y características de la jerarquización de una racionalidad gerencial en la intervención social y las formas de evaluación asociadas a la luz de lo que acontece con los límites y alcances de la evaluación de los PTRC.

Los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) han proliferado en América Latina como principal respuesta al problema de la pobreza. Las intervenciones propuestas son orientadas por una concepción de pobreza entendida como insuficiencia de ingresos y déficits de capital humano. Consecuentemente, la transferencia es condicionada al acceso a servicios educativos y sanitarios.

En las siguientes páginas nos proponemos aportar al debate sobre la evaluación de estos programas considerando la relación entre sobre qué se interviene, con qué objetivos, recursos y estrategias y lo que efectivamente se evalúa en los documentos analizados.

Palabras claves: Evaluación; Programas de Transferencia de Renta Condicionada

¹ Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014

² Esta presentación es producto de la investigación, aún en curso, titulada Estudio comparado de programas de transferencia de renta condicionada en Uruguay – Ingreso Ciudadano/Asignaciones Familiares- con otros programas de transferencia de renta en América Latina. Del proyecto participan investigadores de Argentina, Brasil y Uruguay pertenecientes a la Universidade Federal de Maranhão, a la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, a la Universidad del Centro de Lanus y a la Universidad de la República. El proyecto es financiado por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal no Nível Superior (CAPES) y apoyado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII - Edital Mercosur Educativo). Esta presentación extrae los principales contenidos expuestos bajo el título “La evaluación tautológica de los programas de transferencia de renta condicionada” publicado en la Revista Políticas Públicas, Vol 17, No. 1, 2013, Programa de posgraduação em Políticas Públicas, Universidade Federal de Maranhão.

Teoría social, intervención social y evaluación. La secuencia olvidada en la evaluación de los programas de transferencia de renta

Introducción

En la primera se discute la pertinencia de pensar la intervención social y su evaluación estrechamente vinculados a los principios, supuestos y orientaciones político-ideológico hegemónicos en una determinada coyuntura, a través de los cuales se delinear y priorizan determinados rumbos para la acción social. Se identifican dos "modelos", siendo uno representativo de la teoría y de la práctica de la evaluación mayormente utilizada en los Estados de Bienestar, cuyo origen se vincula al pensamiento positivista-organicista expresado en el pensamiento de Durkheim; el segundo, propio de la actual coyuntura, identifica al mercado como el gran integrador y proveedor de bienestar, idealiza la racionalidad empresarial con sus procedimientos, ecualiza ciudadanos con clientes y utiliza mecanismos gerenciales para orientar y luego evaluar la intervención social.

En la segunda parte se reflexiona acerca del alcance y los límites de la teoría y la práctica evaluativa generalmente adoptada en las evaluaciones de los PTRC analizados. Se adjetiva como tautológica a este tipo de evaluación, pues la medición de indicadores sensibles sobre los que se opera directamente es una de las acciones privilegiadas para evaluar el "éxito" de los PTRC, descuidando la construcción de indicadores síntesis que deberían ser considerados aún desde una perspectiva gerencialista sobre la intervención social. En ese sentido, la evaluación de los PTRC suele ser pobre y deficitaria cuando se trata de evaluar sus logros en la consecución de sus objetivos estratégicos de mediano y largo plazo.

Retrato de una secuencia olvidada

La posibilidad de intervenir sobre los fenómenos y procesos sociales nace como producto de la emergencia de la teoría social, es decir, desde el momento en que el hombre piensa a la sociedad como un producto de la historia social. Entender lo social ya no como una construcción natural o divina sino como una construcción humana es la condición de posibilidad de la intervención decidida y orientada hacia su transformación. Y de la mano de las intenciones reformadoras de lo social también surge la evaluación como una necesidad de verificar la coherencia entre las acciones y los

resultados de la acción humana sobre lo social.

El alcance y las posibilidades de cualquier evaluación están, entonces, fuertemente vinculados al nivel de desarrollo del conocimiento sobre lo social y también a las demandas que recaen sobre la producción de conocimiento. Pero también es preciso no olvidar el legado que la teoría social crítica en todas sus vertientes ha dejado, es decir que, detrás de las mejores intenciones se esconde la ideología, que en cualquier proyecto de intervención sobre lo social, por más inocente que parezca debe ser desmontada con el instrumental de la crítica. Solo de este modo podemos encontrarnos con las intenciones no expresadas, con los programas y programaciones ocultos de toda intervención. Tal como establece Zizek (2008, p. 17)

[...] el objetivo de la crítica es descubrir la tendencia no confesada en el texto oficial a través de sus rupturas, sus espacios en blanco y sus deslices; descubrir en 'igualdad y libertad' la igualdad y la libertad de los participantes del intercambio en el mercado que, por supuesto, privilegia al dueño de los medios de producción [...]

En tal sentido, se entiende que toda propuesta de intervención sobre lo social tiene implícito un proyecto de sociedad que se quiere impulsar/imponer, y por tanto, una propuesta pedagógica, un programa también explícito o implícito que se pretende llevar adelante, y que, como es natural, tiene en su propia estructura el diseño de individuo al que se quiere apuntar.

Quizás por esto mismo, las evaluaciones suelen descuidar -cuando no decididamente olvidar- la necesaria explicitación del marco ideológico que soporta la acción política y su relación con el contexto social y político que la contiene. Grassi (2004, p.6) señala que

“las ciencias sociales (...) quedaron atrapadas en la trampa tendida por un profesionalismo practicista que interpeló a sus agentes (investigadores y profesionales del campo) como meros solucionadores de problemas concretos que, sin lugar a dudas, afectan a la gente. Y por el olvido, precisamente, de las relaciones por las cuales los problemas devienen problemas y se distribuyen desigualmente entre los agentes que ocupan lugares diferentes en el espacio social”.

En palabras de Barón (2006, p 4), en los últimos años, el sociólogo se ha convertido

“...en una especie de inocuo sociómetro, así como los economistas degeneraron en econometristas arrojando por la borda toda una tradición muy respetable de pensamiento crítico en la economía. Los sociólogos deben seguir el mismo camino y convertirse en prolijos agrimensores sociales, o en diligentes trabajadores sociales”.

Estas transformaciones en el papel de las ciencias sociales a la hora de pensar la intervención y posteriormente evaluarla - con arreglo a la lectura teórica que se realizó y que orientó la intervención - están vinculadas a alteraciones socio políticas que han demostrado ser, si no radicales, al menos con impactos estructurales sustantivos que definen las características de una época.

El “espíritu de la época”, ganado por la convicción de que el gran integrador y proveedor de bienestar es el mercado, dirige sus intervenciones a clientes y emprendedores, delimita, por tanto con claridad las formas y criterios de la evaluación.

Vale decir, si las metáforas propias de un estado interventor sobre la sociedad hacían referencia a un médico que aplicaba su terapéutica sobre el organismo social, las propias de nuestra época, refieren a gerentes eficientes rindiendo culto a clientes que siempre tienen razón.

Allá por 1897, Émile Durkheim en su obra “El suicidio”, despliega el programa de la sociología positivista para el capitalismo de los monopolios. En primer lugar, como fuera señalado por Lukács (2000), aquel es el momento de la delimitación del objeto de la sociología, proceso en el cual, meticulosamente, se despliega qué aspectos de la vida social corresponden al estudio de esta “nueva ciencia” dejando fuera de cualquier explicación “sociológica” los denominados “factores económicos” y, entre ellos y fundamentalmente, la plusvalía.

En segundo lugar, define claramente cuál es la función de la sociología positivista que, a diferencia de lo que algún sentido común propio de las ciencias sociales cree, no se caracteriza por su neutralidad y externalidad en relación a su objeto. Por el contrario, la sociología fundada por Durkheim establece claramente el sentido y el límite de la intervención sobre lo social.

De este modo, Durkheim establece qué es lo social y cuál es la intervención apropiada sobre esta esfera, extrapolando de las ciencias biológicas, no sólo su sistema de leyes sino también su programa, en el que la sociedad es concebida como un organismo vivo que precisa de un sistema tecnológico que, a semejanza de la medicina, opere sobre las

patologías emergentes en su desarrollo.

En Durkheim el organicismo es mucho más que una metáfora pues le permite construir su noción de integración social sobre la base de la estructuración de los organismos vivos y su evolución de sistemas simples a sistemas orgánicos. La sociedad, para Durkheim, transita un camino idéntico, evolucionando de sistemas simples donde la integración social se procesa por la identidad - denominadas sociedades de solidaridad mecánica- a sistemas complejos donde la integración se da por complementariedad, designados como sistemas de solidaridad orgánica (DURKHEIM, 1995a).

Es en las sociedades complejas donde la extrapolación de las ciencias biológicas tiene para Durkheim los mayores rendimientos: la sociedad pensada como un organismo biológico precisa una medicina social que construirá un sistema de síntomas, con el objetivo de identificar los males que requieren una intervención social para prevenir la desintegración social.

Las tasas son los síntomas a los que la "medicina social" debe prestar atención. En su obra "El suicidio" demuestra, a través de la tasa de suicidios, el carácter social del fenómeno. Al igual que el médico cuando piensa el exceso de temperatura corporal, el sociólogo debe pensar la tasa de suicidios como un síntoma. De ahí se deriva que las tasas tienen un valor normal y uno patológico.

Cualquier médico sabe que cuando la temperatura aumenta es necesario intervenir para volver a un patrón de normalidad. También sabe que lo fundamental es diagnosticar por qué se produjo la alteración térmica de forma de identificar y atacar la enfermedad y no solamente el síntoma.

La respuesta de Durkheim a la pregunta de qué hacer frente a tasas que expresan la "anormalidad" de un hecho social puede encontrarse en su obra "La educación moral" (1991). Allí diseña lo que considera como necesarios procesos de control y regulación moral. Su discurso representa una oposición directa al individualismo liberal -expresado en la recordada frase de Thatcher, que condensa sintéticamente este pensamiento: "La sociedad no existe, sólo los individuos" (apud Hobsbawm, 1995, p 338) - y en tal sentido, como prediciendo a la primer ministro británica, dirá Durkheim (1991, 23): "Para que el hombre sea un ser moral es necesario que se atenga a algo más que a sí mismo; es necesario que se sienta solidario con una sociedad, por humilde que sea."

La solución propuesta por el autor frente a la descomposición moral propia de la sociedad liberal suponía la (re)construcción de las sociedades que permitiera la

solidaridad mencionada. La familia y la patria son las sociedades que cuentan con mayor valor moral (Durkheim, 1991). Pero la familia en las sociedades modernas pierde eficacia moral y la patria es demasiado lejana al individuo para operar en su regulación moral.

En "La división del Trabajo Social" (1995a) establece que la solución es recuperar una institución del pasado feudal que, adaptada a la sociedad moderna, funcionaría como institución de regulación moral apropiada a los nuevos tiempos³.

"Durkheim se consagró al estudio de la `cuestión social´ desde los años de la École Normal, por vocación y en el interior de un ambiente animado por la voluntad política y moral. En aquella ocasión, Durkheim situaba la cuestión de manera bastante abstracta y filosófica, bajo el título: `Relaciones entre individualismo y socialismo´. En 1883 la definió mejor, y las relaciones entre el individuo y la sociedad se tornaron su tema. Fue entonces que consiguió percibir (...) que la solución del problema estaba referida a una nueva ciencia: la sociología (...)" (Mauss in Fridman, 1993, p. 29)

Durkheim y la tradición positivista delimitan lo que podemos designar como perspectiva conservadora acerca de la cuestión social. Esta tradición logra una articulación inmejorable con el pensamiento liberal aportándole un componente de reforma sin abandonar en ningún punto la apología de la sociedad burguesa (cf. Hobsbawm, 1996, p. 156).

Esta regulación social supone un trípode como pauta ideal de integración: política, civil y social. En otros términos, era viable pensar en la universalidad de un sujeto que participaba activamente de la sociedad (un sujeto político), que era responsable de su libertad (un sujeto integrado) y que participaba razonablemente en la producción y el consumo de los bienes socialmente construidos (un sujeto con derechos sociales).

Pero, y sobre todo, la responsabilidad social, que es finalmente responsabilidad del Estado, estaba concentrada en garantizar esos soportes que permitían esa integración, cuando los síntomas referidos (ut supra) denuncian la emergencia de problemas de integración social, la reflexión sociológica se concentra en establecer que reformas

³ "Pero si ni toda organización corporativa es necesariamente un anacronismo histórico, ¿tenemos base para creer que ella sería llamada a desempeñar, en nuestras sociedades contemporáneas, el papel considerable que les atribuimos? Porque, si la juzgamos indispensable, es por causa no de los servicios económicos que ella podría tener. Lo que vemos antes que nada en el grupo profesional es un poder moral capaz de contener los egoísmos individuales, de mantener en el corazón de los trabajadores un sentimiento más vivo de sus solidaridades comunes, de impedir que la ley del más fuerte se aplique de manera tan brutal en las relaciones industriales y comerciales." (Durkheim, 1995a: XVI)

deben ser implementadas para resolver esos problemas, claro que existe una responsabilidad individual y la represión opera cuando, supuestamente garantizadas las posibilidades de integración, el individuo se resiste a ella.

La evaluación social, mucho más allá de proyectos o programas, suponía el conjunto de "lo social", es decir, aquella esfera autonomizada por el pensamiento sociológico que garantizaba la integración de los individuos en un "sistema de interdependencia" (Castel, 1997, p. 20)

La cancelación de esta pauta de integración (mítica o no, pero con una eficacia simbólica indudable) es consecuencia del recurso al neoliberalismo como forma de superar la caída de la tasa de lucros⁴.

En la base de este pensamiento está presente, en última instancia, la idea de que el individuo en la libre competencia realizará un cálculo estratégico, y que cualquier intervención externa sobre esta competencia estaría siempre beneficiando a unos y perjudicando a otros. La intervención generará una ventaja estratégica por parte de los que se benefician de ella. Sobre esto se basa la permanente desconfianza acerca de las prestaciones dirigidas hacia los sectores más pobres de la población (CASTEL, 1997, P 175) en el entendido de que harán un uso estratégico de cualquier beneficio que reciban y por tanto tendrán una ventaja ilegítima sobre los otros.

Para el pensamiento liberal la constitución de cualquier instancia supraindividual que limite la libertad de los hombres es el riesgo que debe conjurarse.

El Estado debe limitarse a garantizar las reglas del mercado sin interferir sobre ellas lo que, en síntesis, equivale a afirmar la necesidad de proteger la propiedad privada⁵. El neoliberalismo emerge como una recuperación de las preocupaciones liberales a partir de que, en el capitalismo monopolista, el Estado comienza a intervenir sobre los mercados para ampliar los lucros del capital garantizando los mercados e interviniendo

⁴ Que tiene "de entre otros elementos causales, el aumento del precio de la fuerza de trabajo, conquistado durante el período pos 45 y por la intensificación de las luchas sociales de los años 60, que objetivaban el control social de la producción. La conjunción de esos elementos llevó a una reducción de los niveles de productividad del capital, acentuando la tendencia decreciente de la tasa de lucro (...)" (Antunes, 2000, p. 29)

⁵ "Se ha visto a muchos individuos que, arrestados en circunstancias lamentables, han convenido en que se los había salvado de muchas tentaciones. La falta de dinero anuncia una necesidad excesiva; todo hombre, en esas circunstancias acuciantes, está al borde de convertirse en estafador o criminal. El gobierno debe por lo tanto prevenir el crimen, y asegurar la tranquilidad de los ciudadanos por todos los medios posibles. Aquel que, sin asilo, sin recursos, no puede ya pagar su subsistencia, deja de estar libre; esta bajo el imperio de la fuerza, no puede dar un paso sin cometer un delito. Finalmente, en una palabra, suponiendo que un hombre privado de todo socorro desde mucho antes sólo sea un hombre desdichado, que sería injusto arrestarlo, y bien, habría que cometer esta injusticia política, y no dejar errar en los caminos a quien, por no tener nada, puede atreverse a todo." (Leclerc de Montlinot apud Castel, 1997: 107)

sobre la relación capital - trabajo a fin de superar el subconsumo de la clase trabajadora⁶. El pensamiento neoliberal surgirá como una oposición a los recién formados Estados de Bienestar en Europa. Hayek y su sociedad de Mont Pélerin se constituyeron, en aquel entonces, en los solitarios opositores al desarrollo de la creciente intervención del estado sobre "lo social".

La oposición franca y decidida del neoliberalismo es contra cualquier intención de promover la igualdad en la sociedad. El neoliberalismo no se opone a cualquier intervención del Estado sobre lo social pues la intervención sobre la indigencia es tolerada, siempre y cuando no se intente promover la igualdad⁷.

En síntesis, para esta perspectiva lo que debe ser fuertemente limitado es la tendencia del Estado y otras instituciones (corporaciones y sindicatos) de interferir con la libertad (de mercado) de los individuos y, como solución de compromiso, tolera por razones humanitarias la intervención para garantizar la vida de aquellos que se encuentran al margen del mercado (indigentes) considerando que las formas menos riesgosas de esta intervención son las realizadas por aquellos hombres de buena voluntad que la desarrollan movidos por sus valores religiosos (caridad) o humanitarios (filantropía) y solo en última instancia por el Estado.

La oposición franca y decidida del neoliberalismo es contra cualquier intención de promover la igualdad en la sociedad. El neoliberalismo no se opone a cualquier intervención del Estado sobre lo social pues la intervención sobre la indigencia es tolerada, siempre y cuando no se intente promover la igualdad".

La evaluación de proyectos y programas cobra su verdadera dimensión para esta perspectiva. Es esencial y debe ser permanente la desconfianza frente a cualquier instancia supra individual: el Estado en primer lugar pero también sindicatos, partidos y

⁶ "(...) el crecimiento de los cárteles y sindicatos ha sido sistemáticamente muy alimentado desde 1878 por una deliberada política. No sólo el instrumento de la protección, sino incitaciones directas y, al final, la coacción, emplearon los gobiernos para favorecer la creación de monopolios, con miras a la regulación de los precios y las ventas. Fue allí [en Alemania] donde, con la ayuda del Estado, el primer gran experimento de <<planificación científica>> y <<organización explícita de la industria>> condujo a la creación de monopolios gigantescos que se tuvieron por desarrollos inevitables cincuenta años antes de hacerse lo mismo en Gran Bretaña." (Hayek, 2006: 76)

⁷ "Un resultado necesario, y sólo aparentemente paradójico, de lo dicho es que la igualdad formal ante la ley está en pugna y de hecho es incompatible con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualación material o sustantiva de los individuos, y que toda política directamente dirigida por un ideal sustantivo de justicia distributiva tiene que conducir a la destrucción del Estado de Derecho." (Hayek, 2006: 113)

Cualquier organización que interfiera con el mercado, Para esta perspectiva, tales instancias, tendencialmente limitan la libertad individual y por tanto deben ser permanentemente evaluadas para que no se conviertan en "camino de servidumbre".

La evaluación sustantiva implica, en primer lugar, generar una lógica de competencia (pseudomercado) a la interna del propio Estado (esto orienta la reforma del Estado) y en segundo lugar, evaluar permanentemente que la intervención es imprescindible, que los dineros del contribuyente- cliente se están cuidando y que no se está interfiriendo con el mercado. En otras palabras, es decir que no se están resolviendo problemas que el mercado resolvería por si mismo, que no se están transfiriendo recursos de negociación a individuos que participan del mercado (adecuada focalización) y que se está siendo eficiente, es decir, aplicando los recursos imprescindibles para la resolución del problema.

Límites y alcances de la evaluación de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada

La práctica de la evaluación tiene escasos antecedentes en América Latina. Es en los últimos años y a instancias de los organismos internacionales promotores de los ajustes estructurales y las reformas sociales que la práctica de la evaluación prolifera por todas las agencias y organismos públicos. Los Estados Sociales desarrollaron la evaluación para definir rumbos de acción apropiados al objetivo de mejorar el bienestar social. Solarte (2002, p. 17) señala que el cambio de paradigma orientador de la acción pública trajo consigo el predominio de la evaluación del desempeño del Estado como tal, "en cuanto a su funcionamiento como ente al servicio de clientes o usuarios que demandan eficiencia y eficacia en los servicios prestados". En el caso uruguayo, el seguimiento de los componentes del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), primero y luego del Plan de Equidad se restringieron a valorar desempeño o, en otras palabras, "poder dar cuenta del desarrollo de las acciones realizadas en función de las acciones previstas" (MIDES, s/f) y, para ello, comprendieron el

"estudio del diseño y las metas de los programas, elaboración de una propuesta de indicadores de seguimiento, discusión de la propuesta con los equipos técnicos, evaluación conjunta de viabilidad y pertinencia, recolección de la información, cálculo de los indicadores y redacción de informes periódicos" (De la emergencia a la Equidad Social, MIDES, s/f)

La racionalidad gerencial configura un punto de vista, una perspectiva que privilegia la evaluación de desempeño en la administración del Estado. En ese sentido, el autor concluye que “la evaluación deja de concentrarse en la reforma de la sociedad, y se convierte en un mecanismo de reforma del Estado”. Si el avance de los cuasi Estados Sociales explicó el lugar preponderante que ocupó la evaluación de las acciones tendientes a reformar lo social, la jerarquización de su eficiencia permite comprender el creciente énfasis atribuido a la evaluación de los programas sociales. Fiel al momento histórico que lo vio nacer, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) uruguayo incorporó la evaluación y el monitoreo como cometidos sustantivos que merecían institucionalizarse, es decir, nombrarse dentro de su organigrama dando lugar a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo:

“Uruguay presentaba insuficiencias en su tradición en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas sociales. Los programas sociales nacían y perduraban sin que su eficacia fuera periódicamente calibrada. En rigor se carecía de una política sostenida de evaluación y monitoreo de la mayoría de sus intervenciones, aunque en la década de los 90’ a impulso de organismos internacionales se ensayaron modalidades puntuales de evaluación de algunos de los nuevos programas sociales. Tampoco se contaba con sistemas de información que permitieran diseñar un estrategia de evaluación sostenida en el tiempo, planteándose desde el inicio de la actual Administración no solo la preocupación sino una estrategia para resolver el vacío en este dominio” (De la emergencia a la Equidad Social, MIDES, s/f)

A los fines del análisis aquí propuesto es que adjetivamos la evaluación como tautológica cuando el indicador evaluativo es el aquel sobre el que se opera mediante la intervención que es evaluada. En un estudio que analiza los casos de PTRC del Mercosur, Mirza et al (2010, p. 80) señalan que las evaluaciones “reflejan un impacto altamente positivo en términos de superación de la indigencia, en razón de un efecto claro y contundente de la transferencia de ingresos”. Es decir, la evaluación se vuelve tautológica cuando se propone reducir la pobreza mediante la transferencia de renta y mide el éxito de la intervención observando el incremento en el ingreso de los hogares.

En primer lugar, evaluar supone una toma de posición acerca de la relevancia de la intervención del Estado sobre cierta esfera de problemas. En ese sentido, los PTRC son una afirmación de la necesidad de intervenir sobre los problemas de la pobreza y la indigencia mediante la implementación de políticas públicas. En este caso, además, se afirma la necesidad de una intervención de carácter asistencial. Este tratamiento de la

pobreza y la indigencia a través de transferencia de renta e inversión en capital humano supone una concepción de la pobreza y sus formas de "superación", de los pobres y sus comportamientos y su aversión al riesgo, de los límites de la intervención del Estado en la provisión de bienestar y del papel asignado al mercado y a las formas de protección cercana (familias y comunidades). Supone además que las formas de tratamiento de la pobreza no pasan por la integración al mundo del trabajo a no ser en sus formas "protegidas" como estrategia de inversión en capital humano.

Las evaluaciones "tautológicas" no suelen ocuparse de identificar y analizar los supuestos e interpretaciones teórico – ideológicos que sustentan las acciones públicas. En el caso de los PTRC, Barba y Valencia (2011) identifican claramente cuáles son las hipótesis no comprobadas y los espejismos que los sustentan manifestando cierta sorpresa sobre su exitosa proliferación.

En segundo lugar, toda evaluación de programas y políticas sociales debe considerar la relación esencial entre sus objetivos, que nos informan acerca de la magnitud del problema que se quiere abordar y el sentido de su transformación, y los recursos destinados a tal fin. La respuesta a la interrogante acerca de "qué quieres hacer y con qué recursos" permite formular un primer conjunto de apreciaciones sobre la magnitud de los problemas a enfrentar y los recursos disponibles. El porcentaje del PBI afectado por la financiación de los PTRC implementados en el continente no supera el 1%. Puyana (2011, p. 163) señala para el caso mejicano que ni las transferencias, ni el gasto social, ni la tributación logran modificar la mala distribución inicial del ingreso. Las transferencias tienen un efecto inmediato sobre el ingreso de los hogares pobres que no es suficiente para afirmar el poder distributivo del gasto social afectado y disminuir la desigualdad social.

Los PTRC combinan objetivos inmediatos y estratégicos y es, fundamentalmente, sobre estos últimos donde se identifican importantes dificultades de evaluación. Los objetivos inmediatos suelen ser evaluados a través de indicadores tales como ingreso, matriculación y asistencia al sistema educativo formal y número de controles médico pediátricos y/o ginecológicos y el nivel de inmunización según población destinataria. Los resultados obtenidos han servido para legitimar la respuesta ofrecida por los PTRC. Barba y Valencia (2011, p. 200-201) apuntan que estos programas han demostrado cierta utilidad para lograr mejoras en ciertos campos: educativo (promoción de la matrícula y la asistencia al sistema educativo, reducción de la deserción), sanitario

(reducción de la desnutrición infantil, incremento de controles médicos, disminución de la morbilidad infantil y materna), comunitario y familiar (fomentar la formación en capital social e incentivar a las familias pobres para invertir en capital humano), en la arena de las políticas sociales (focalización eficiente, evitar paternalismos, mayor transparencia) y en la esfera política “para lograr una amplia legitimidad entre los sectores de clase media y los votantes comunes como medios adecuados y poco costosos para redistribuir los ingresos, lo que ha redundado en que esta clase de políticas sean sostenibles desde el punto de vista político”.

Es en la evaluación de los objetivos clasificados como “estratégicos” donde se registran las mayores dificultades. Tales objetivos expresan la pretensión de “sacar a los ciudadanos de la pobreza y mejorar su bienestar en cuestiones básicas” y “atender esa formación de capital humano que les permita insertarse más eficazmente en la sociedad de la que han estado excluidos” (Ruiz, 2008, p. 125)⁸. En un reciente trabajo señalábamos que las evaluaciones de impacto de los principales PTRC de América Latina indicaban que, si bien se ha mejorado el acceso de sus beneficiarios a los servicios de salud y educación, “no hay información concluyente en relación con objetivos finales de desarrollo humano, como el aprendizaje (Reimers, DeShano da Silva y Trevino, 2006) y el estado de salud o nutricional de niños y niñas” (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 119). Las investigaciones existentes sobre este tópico coinciden en que los efectos sobre las tasas de repetición, promoción y deserción son “modestos” y en que no producen efectos positivos en cuanto al aprendizaje (Draibe y Riesco, 2009: 49).

Barba y Valencia (2011) señalan que los defensores de los PTRC suelen justificar su implementación y continuidad apelando a supuestos dudosos que no han sido demostrados. Afirman que la capacidad de estos programas como estrategia de combate a la pobreza ha sido cuestionada por estudios que señalan la debilidad de sus efectos sobre la reducción de la pobreza a largo plazo. Agregan que también se sospecha de su capacidad para alterar la reproducción intergeneracional de la pobreza⁹. Lo mismo

⁸ Más adelante, Ruiz (2008, p. 128) señala la insuficiencia de “evaluar estas intervenciones considerando sólo ciertos indicadores sociales, ya que tendrían que ser valorados en función de su capacidad para disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres, objetivo central declarado por ellos y característica por la que se considera que constituyen una nueva generación, la más avanzada, de programas sociales”

⁹ “Las evidencias empíricas muestran que mayor escolaridad no necesariamente equivale a acumulación de capital humano (Morley y Coady, 2003). Por otra, todo indica que las evaluaciones sobre este aspecto no han sido suficientemente sólidas, en primer lugar, porque como lo señala Valencia (2008) los criterios que han empleado dejan de lado dos aspectos cruciales: la revisión de los resultados en el aprendizaje y la calidad de la oferta educativa; y en segundo, porque como señalan Cortés y sus colegas, refiriéndose al

señalan respecto a su impacto sobre el trabajo infantil y adolescente y la inseguridad social.

El reemplazo de la preocupación por la oferta de servicios básicos en favor del incentivo de la demanda es funcional a los principios del mercado y, por lo tanto, no sorprende que los resultados de los PTRC no permitan extraer conclusiones claras sobre su éxito en el mediano y largo plazo, sobre todo en los aspectos vinculados a sus objetivos estratégicos. El crecimiento de la demanda de servicios, de un lado y la despreocupación por la oferta, del otro, solo pueden resultar en servicios pobres para pobres.

Muchos de los efectos no deseados de la implementación de los PTRC (De Martino y Vecinday, 2012) tampoco son objeto de reflexión en las evaluaciones “oficiales” ni son reutilizados para modificar cursos de acción. Por ejemplo, hay estudios que señalan el incremento en la matriculación a nivel secundario pero esos mismos estudios u otros no informan acerca del impacto de este fenómeno en la calidad del proceso formativo y en la relación docente – alumno. Es de suponer que el aumento de la matriculación por el reclutamiento de adolescentes pobres en cumplimiento de las contrapartidas afecte el clima educativo en algún sentido, ante lo cual corresponde interrogarse (y evaluar) sobre la dotación de recursos acordes a la magnitud de los problemas a ser atendidos.

Algo parecido ocurre con la debilidad de los impactos en el mundo del trabajo. En la evaluación intermedia del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), programa antecesor del actual régimen de Asignaciones Familiares (Plan de Equidad), se señala que no se observan efectos sobre la formalidad laboral para los titulares al tiempo que habría indicios de desincentivos a la formalidad en Montevideo y para otros integrantes del hogar (Amarante, Burdín, Vigorito, 2007).

Aún limitándose a la racionalidad gerencial de la evaluación de desempeño, los PTRC deberían ser evaluados por la adecuación de sus acciones en relación a los objetivos que se proponen. Para cumplir mínimamente con ese cometido se debería ampliar el listado de indicadores sociales considerados. Los programas fueron concebidos como estrategia de combate a la pobreza que privilegia la transferencia de renta y la inversión en capital humano como forma de interrumpir su reproducción intergeneracional. La evaluación, por lo tanto, debería trascender la medición del impacto de los PTRC en la pobreza medida por ingresos y analizar su evolución según, por ejemplo, necesidades básicas

programa *Oportunidades*, aún no se cuenta con información suficiente para conocer el destino laboral de los jóvenes egresados y la información disponible en las ENIGH20 no es suficiente para determinar si los hijos de las familias incluidas en el programa logran escapar de la pobreza...” (Barba y Valencia, 2011: 202)

insatisfechas que es un método directo de medición de la pobreza con un enfoque multidimensional. Si hay acuerdo sobre el carácter multidimensional de la pobreza, las evaluaciones de los PTRC deberían prestar atención a sus impactos sobre los indicadores menos sensibles a la simple transferencia: vivienda, saneamiento, estado sanitario, abastecimiento de agua potable, educación, etc).

CONCLUSIONES

...la ciencia puede analizar reflexivamente el contexto social en el que viene institucional, pero también metodológicamente inmersa, y que al mismo tiempo decide sobre la utilización de las informaciones producidas científicamente: esta es tarea de una crítica material de la ciencia. (HABERMAS, 1971, p.17).

Los PTRC promueven ciertas formas de intervención social sobre la pobreza coherentes con una particular forma de entender el fenómeno. La transferencia de renta con condicionalidades vinculadas al acceso a servicios educativos y sanitarios es la propuesta para superar la pobreza entendida como insuficiencia de ingresos y déficits de capital humano. Sin embargo, la mayor parte de las evaluaciones analizadas se limitan a enumerar los logros referidos a los objetivos de corto aliento.

Se puede argumentar que se trata de programas recientes pero algunos sí lo son y otros cuentan con una trayectoria que permitiría profundizar en relación a los objetivos de mediano y largo alcance que orientan su intervención. Aún los análisis sobre resultados Preliminares llaman la atención sobre lo que Barba y Valencia (2011) designan como "hipótesis no comprobadas y espejismos" de los PTRC pese a lo cual los lineamientos y propuestas centrales no han sufrido alteraciones relevantes.

La evaluación tautológica de estos programas alimenta los espejismos a los que hacíamos referencia: el mayor éxito de los PTRC es la superación de la pobreza medida por ingreso. Sería relevante conocer sus resultados cuando la pobreza es medida en sus dimensiones estructurales a través de una metodología sensible a los indicadores "duros" de la pobreza.

El índice de necesidades básicas podría ser recuperado como metodología para evaluar si la pobreza también disminuye producto de la acción de los PTRC. De este modo, se podrían establecer conclusiones acerca del impacto de los PTRC en un conjunto de

indicadores vinculados al acceso a bienes y servicios sociales tales como educación vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos. Tal como afirma De los Campos (2000) el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es una medida estructural pues considera bienes y servicios esenciales para el desarrollo físico, psíquico y social de la persona y cuya posesión resulta estable y difícilmente reversible en el corto plazo. El no acceso a alguno de estos bienes y servicios determina la situación de pobreza.

Aún reconociendo la más o menos reciente implementación de los PTRC en América Latina sería relevante tender hacia evaluaciones de impacto en la reducción de la pobreza medida por NBI.

Problematizar los modelos positivistas de evaluación que predominan en el campo social no equivale a minimizar la relevancia de los procesos evaluativos en tanto tales. En la acción de evaluar está contenida la potencialidad de constituirla como “el centro del debate político en una sociedad, revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder.” (Wholey Apud Solarte Pazos, 2002, p. 3)

Problematizar los modelos positivistas de evaluación es problematizar la jerarquización atribuida a una de sus modalidades: la evaluación de desempeño que se contenta con “dar cuenta del desarrollo de las acciones realizadas en función de las acciones previstas” (MIDES, s/f).

Problematizar los modelos positivistas de evaluación es colocar en cuestión el uso minimalista de la evaluación cuando se orienta por requerimientos de reforma del Estado privilegiando la maximización de la relación costo / beneficio de las intervenciones,

Problematizar los modelos positivistas de evaluación centrados en la validación de conocimiento puramente instrumental significa objetar su punto de vista, su mirada y los objetos de observación por ella privilegiados que deja fuera cualquier referencia a los contenidos político – ideológicos de la acción social. De este modo, se descuida la evaluación valorativa acerca del alcance de la intervención pública, las condiciones políticas preponderantes, la construcción política de los problemas sociales, el enfoque de los programas sociales, los soportes teórico – metodológicos que sustentan las acciones, la concepción filosófica acerca de la orientación la sociedad y el Estado (ideas de justicia, igualdad, distribución de la riqueza, integración social, etc)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, R. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In Gentili, P; Frigotto, G. La ciudadanía negada: políticas de exclusión en la educación y el trabajo. Buenos Aires: CLACSO, set. 2000. cap 2.
- Barba, C; Valencia, E (2011) "Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales", Solano, Carlos.; Cohen, Néstor (coord) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Colección Clacso - Crop. pp. 195-224.
- Boron, A. (2006). "Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico". *Tareas* No. 122, CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena". Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/03boron.pdf>
- Castel, R (1997) *Las metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Cecchini, S. y Madariaga, A (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- De Martino, M; Vecinday, L (2012) *Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada bajo la lupa. Olvidos, descuidos e invisibilidades*. En: Lorente, B (comp.) *Transformaciones del Estado Social II* (en prensa)
- De los Campos, H (2000) *El índice de necesidades básicas insatisfechas: crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa*. Montevideo, Documento de Trabajo del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Uruguay
- Draibe, S; Riesco, M (2009) *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*, Madrid, Fundación Carolina, CeAlci, Documento de Trabajo Nro. 31.
- Durkheim, É. (1991) *La Educación Moral*. Ed. Colofón, México.
- _____ (1995a) *A divisão do trabalho social*. Martins Fontes, São Paulo.
- _____ (1995b) *El suicidio*. Akal, Madrid.
- Fridman, L (1993) *Émile Durkheim, Max Weber: Socialismo*. Relume-Dumara, Rio de

Janeiro.

Grassi, E (2004) "Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social". En: *Laboratorio: Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, Año 6, no. 16 : IIGG, Instituto Gino Germani, UBA, Argentina. Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/lavbo16.pdf>. Consulta: 20/5/2010

Habermas, J. (1971). Teoría y praxis. Estudios de filosofía social. Frankfurt: Ed. Tecnos.

Hayek, F (2006) Camino de servidumbre. Madrid: Alianza Editorial.

Hosbawm, E (1996) A era das revoluções 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Tetra, 1996.

Era dos extremos o breve século XX 1914 - 1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

Lukàcs, G (2000) La crisis de la filosofía burguesa.

Mirza, C; Lorenzelli, M; Bango, J (2010) ¿Es posible un nuevo Estado de Bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR. Serie Avances de Investigación No. 36, Fundación Carolina, Madrid.

Ortega, E y Vecinday, L (2010) La trayectoria individualizante de la producción de conocimiento en el campo social. Revista Escenarios No. 15, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Puyana, A (2011) Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en América Latina. Una mirada desde la construcción de ciudadanía social. In: Barba; Cohen (Coord.). Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

Ruiz, L (2008) Cohesión Social y lucha contra la pobreza: un balance de las políticas sociales en América Latina. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2787575>. Consulta: 20/2/2013

Solarte Pazos, L (2002) La evaluación de programas sociales en el Estado liberal. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Disponible en; http://gyepro.univalle.edu.co/documentos/ponencias/la_evaluacion_de_programas_sociales_en_el_estado_liberal_lisboa.pdf. Consulta: 23/4/2012

Zizek, S. (Comp.). Ideología: un mapa de la cuestión. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

Fuentes Documentales

De la emergencia a la equidad social. Cuatro años de políticas sociales. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Consejo Nacional de Políticas Sociales. Disponible en observatoriosocial.mides.gub.uy. Consulta: 23/3/2012

Amarante, Burdín, Vigorito. Evaluación intermedia del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), 2007 Disponible en observatoriosocial.mides.gub.uy. Consulta: 23/3/2012



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay