



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
Facultad “Teresa de Ávila”

TRABAJO FINAL DE LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS

Evaluación de diseño del Plan de Inclusión Social de 2015 en la ciudad de
Paraná

AUTOR

Aguirre, Ana Valeria

DIRECTOR

Mgter. Sánchez, Lucas

ASESOR METODOLÓGICO

Lic. Dening, Karen Ingrid

AÑO 2020

2 – Índice

1 - Carátula.....	1
2 - Índice.....	2
3 - Resumen.....	4
4 - Introducción.....	7
4.1 - Planteamiento y formulación del problema.....	7
4.2 - Objetivos de la investigación.....	11
5 - Marco Teórico.....	12
5.1 - Estado del Arte.....	12
5.2 - Encuadre Teórico.....	15
I. Políticas Públicas.....	15
II. Evaluación de políticas públicas.....	21
III. Evaluación de diseño.....	26
IV. Racionalidad y coherencia.....	28
6 - Marco Metodológico.....	30
6.1 - Tipo de Investigación.....	30
6.2 - Muestra.....	31
6.3 - Técnica de recolección de datos.....	32

6.4 - Procedimiento de recolección de datos.....	33
6.5 - Procedimiento de análisis de datos.....	34
7 - Resultados.....	39
7.1 - Análisis de Relevancia.....	39
7.2 - Análisis de Pertinencia.....	46
7.3 - Análisis de Coherencia Interna.....	52
7.4 - Análisis de Coherencia Externa.....	54
8 - Discusión, conclusiones, recomendaciones, limitaciones.....	58
9 - Referencias bibliográficas.....	67
10 - Anexos.....	70
I. Entrevistas.....	70
II. Cuadros y Tablas.....	77

3 – Resumen

El presente trabajo de investigación se propuso describir el diseño metodológico del Plan de Inclusión Social efectuado en 2015 para la ciudad de Paraná. Se aplicó la teoría y metodología de la evaluación de diseño, en este caso ex ante ya que la política aún no se implementó. Este plan forma parte del Proyecto Ejecutivo Provincial de Entre Ríos para clausurar el basural a cielo abierto, sanearlo y construir un Centro Ambiental.

La problemática planteada se basó en la importancia de recurrir a la herramienta de la evaluación de políticas públicas dentro de las múltiples disciplinas que comprende la Ciencia Política. Esto se hizo con el fin de generar mayor eficacia y rendimiento en los programas públicos, en la asignación de los recursos y en la comprensión profunda de los problemas públicos y la población afectada a los mismos.

Los sujetos de la investigación son aquellos que contribuyeron con información acerca del diseño del plan, los dos funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente de la municipalidad de Paraná y los dos gerentes de la empresa estatal Coordinación Ecológica Área Metropolitana. Esta información se recabó a través de entrevistas estructuradas en la que una se pudo hacer personalmente y la otra vía e-mail ya que la empresa reside en Buenos Aires. También se utilizó el análisis documental como segunda técnica para obtener los datos necesarios, primeramente del documento del plan, de un informe del proyecto provincial realizado por la empresa y encontrado por internet, y de sitios web oficiales del gobierno nacional y municipal.

Para analizar el caso de estudio en su diseño se utilizaron once propósitos que reflejan la teoría y metodología de la evaluación: la racionalidad que conlleva los estudios de relevancia y pertinencia, y la coherencia que es interna y externa. De esta manera, respondiendo a los distintos propósitos con la información recolectada, se hallaron resultados de gran interés con respecto a cada análisis efectuado. En todos se encontraron problemas y en algunos potencialidades, y se utilizaron la información del documento del plan, las entrevistas realizadas y el informe provincial hecho por la empresa estatal en 2013.

En lo que concierne a la relevancia del plan, se logró describir el diagnóstico del plan, del informe provincial basado específicamente en la situación social de los afectados, de los actores involucrados en la problemática y volcar las respuestas de las entrevistas que complementaron a éstos tres últimos aspectos mencionados. También se describen los impactos negativos del proyecto provincial, los criterios sociales más vulnerables del lugar donde se instalará el proyecto y las fuentes de información de los cuales provienen los relevamientos y acciones realizados por el gobierno municipal. A pesar de esto, la información del diseño del plan con respecto a la delimitación y jerarquía de los problemas principales, las necesidades socioeconómicas de la población destinataria y su cuantificación, estaba incompleta, dispersa, y poco concreta.

El análisis de pertinencia, por su parte, fue el más largo por la descripción de la presentación de los objetivos en el plan y el examen de criterios seleccionados que se efectuó en base al objetivo general, los objetivos específicos y los hallados en el plan de acción. El resultado fue la falta pertinencia en la formulación de los mismos, siendo generalistas, ambiguos e indeterminados con respecto a sus intenciones y las estrategias de actuación.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la coherencia interna del diseño, se desarrolló el orden de los niveles de la estrategia, resaltando los términos medibles de las variables de algunos lo que daba mayor sustento a la futura gestión del plan. Pero resultó ser ineficaz debido al desorden jerárquico y repetición de fines entre los niveles de objetivos específicos y los del plan de acción. Además de no haber una relación expuesta y clara entre éstos y los problemas del diagnóstico en el diseño.

Por último, dentro de la coherencia externa del plan, se pudo identificar un programa que compartía con el plan el mismo espacio físico territorial, así como la población destinataria y objetivos. Se encontró con respecto a éstos últimos una superposición que desfavorecía el diseño y una sinergia en las acciones tomadas por el plan al reimpulsar y ampliar una medida tomada por el programa a comparar. Asimismo, se tuvo en cuenta la normativa legal e institucional detallada en el diseño de forma exhaustiva que favoreció la propuesta de intervención en sus fundamentos y actuaciones.

Sin embargo para ninguno de los dos tipos de coherencia ni para la relevancia se pudo completar los análisis ya que el diseño del plan no contempla los gráficos de relación de problemas y objetivos para efectuar correctamente los estudios que abarcan la evaluación según la teoría y metodología seguida.

Todo esto permitió concluir que el diseño del plan contenía en muchos puntos cuestiones a resolver en términos de racionalidad y coherencia. Lo cual sostuvo el valor que tiene una evaluación de diseño para responder a las demandas de la sociedad y hacer efectivas las propuestas de actuación en una misma orientación con una metodología determinada. Solo se encontró en este trabajo la limitación de la distancia con los diseñadores del plan en el momento de realizar la entrevista, que se solucionó con el medio de comunicación del correo electrónico, sin tener más dificultades en la búsqueda de información de las categorías teóricas y de la política pública en estudio.

Por último, el trabajo de investigación permitió promover el uso de la herramienta de la evaluación de diseño, a través del caso de estudio, para el servicio de los gobiernos y las sociedades, en la transformación de las condiciones de vida hacia un bien general.

4 – Introducción

4.1 Planteamiento y formulación del problema

Para generar un proceso de investigación es necesario identificar el objeto que se va a investigar. De este modo “la ciencia política no se limita a las cuestiones técnicas ni a recetar políticas a corto plazo sino que puede criticar las prácticas y principios sociales, y debería estar dispuesta a dar a conocer sus hallazgos de una forma accesible y a no eludir los retos que plantea recomendar políticas. [...] La ciencia política debe ocuparse de los grandes problemas (Marsh y Stoker, 1995: 295).

Por este motivo, se pretende tomar como caso un programa público a aplicarse en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, y evaluarlo en su diseño metodológico con el fin de abordar la realidad política desde la perspectiva de las políticas públicas. La evaluación pertenece a la última fase del ciclo de las políticas públicas, pero cuando hablamos de evaluación ex-ante, nos referimos a aquella que “examina o valora una propuesta de intervención (programa o proyecto) que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que ésta se realice”. Por ende, tomamos el Plan de Inclusión Social (PISO) del año 2015, que aún no comenzó su gestión, para analizar (Ministerio de Planificación y Cooperación 2000: 10).

Este programa se presenta en el marco del Proyecto Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) para la elaboración del Plan Provincial de GIRSU en Entre Ríos. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) este plan tiene el propósito de atender la situación social del grupo de recuperadores de residuos en el sitio de disposición final “El volcadero”, y fortalecer una gestión integral de residuos en el área de influencia del futuro complejo ambiental Paraná (Incociv S.R.L.; Coordinación Ecológica Área Metropolitana, 2015).

Quienes llevarán a cabo la implementación del PISO, será la Secretaría de Medio Ambiente municipal en conjunto con la Secretaría de Ambiente provincial y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Incociv S.R.L.; Coordinación Ecológica Área Metropolitana, 2015).

Sin embargo, la Argentina no tiene una política nacional de evaluación lo que conduce a una inexistencia de marcos y prácticas para supervisar, medir y analizar los

programas públicos. Esto genera una falta de capacidad por parte del Estado para aprender sobre los procesos de toma de decisiones, contenido, puesta en marcha y resultados de las mismas (Aquilino, 2017).

De ahí que, en lo relacionado con los alcances y las etapas de las políticas y programas públicos, Fernández Arroyo & Schejtman (2012), en su manual de “Planificación de políticas, programas y proyectos sociales”, advierten desarticulaciones entre las políticas a nivel nacional y provincial específicamente donde se deciden y formulan, y los contextos locales en donde se implementan. Esto sucede por las dificultades de interpretación de, las pretensiones de la intervención y los argumentos que la justifican, y de características que delimitan la población objetivo asignando recursos al sobreestimar o infraestimar a la misma, en el momento en que se definen y presentan documentadas las políticas o programas. Más aún, por falta de claridad u operatividad en la formulación de los objetivos del programa o congruencia con las estrategias de actuación, para no tener que enfrentar “costos políticos” por incumplimiento a futuro, por adaptar la intervención a intereses políticos en el transcurso de su gestión, o porque las competencias y los medios e instrumentos para ejecutar las políticas se dispersan entre unidades de gestión diferentes. Todo esto justifica una aplicación racional y coherente en los diseños de las intervenciones, que ayuden a mejorar su eficacia y eficiencia (Bueno Suárez & Osuna Llana, 2013).

Otra causante de esta desarticulación son los “múltiples matices y particularidades propias del entorno local” que tienen los problemas públicos a los cuales deben responder las políticas, aumentando la complejidad al momento de su implementación. Además de que ha sido un desafío para los municipios hacerse responsables de funciones y competencias en la gestión de programas y proyectos provinciales y nacionales, que antes no tenían. Esto último es debido al proceso descentralizador argentino en los noventa, que significó para ellos, ser nuevos y más cercanos receptores de las necesidades sociales, lo cual demandó la conformación de más equipos de trabajo (Fernández Arroyo & Schejtman, 2012).

Es importante además, abordar esta temática de la evaluación de diseño de programas públicos, desde la disciplina de la Ciencia Política, porque es un campo de estudio novedoso en la localidad de Paraná en la que se lleva a cabo la investigación. En la práctica aún no se cuenta con un espacio gubernamental u organismo en la

provincia de Entre Ríos que se dedique específicamente a evaluar políticas públicas, que con métodos científicos pretenden provocar un cambio positivo, y una mayor legitimidad política.

Por este motivo es que se propone desarrollar una metodología de evaluación de diseño para un plan municipal que se espera implementar en la ciudad de Paraná. El Dr. José Luis Osuna Llana, en una entrevista que se le realizó desde el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en julio de 2015, afirma que es importante “consensuar una metodología de evaluación desde donde se empieza a formar a los funcionarios públicos en la práctica evaluatoria”¹, y lograr primeras experiencias de manera gradual en secretarías, ministerios, departamentos. Además es crucial que el gobierno sea el que pueda presentarse ante la sociedad transparentemente, con resultados de lo que ha hecho y reconociendo los fracasos y logros, promoviendo desde la modernidad de la información y la comunicación con la evaluación de políticas públicas, más democracia. (Osuna Llana, 2015)

En esta línea, la siguiente investigación aporta por un lado una herramienta de análisis a las instituciones públicas, porque la evaluación genera mayor conocimiento y aprendizaje sobre las políticas públicas para permitir mejores decisiones; garantiza procesos de producción y difusión de información hacia la población; mejora los mecanismos de rendición de cuentas, articula y mejora los esfuerzos de planificación al interior de la Administración Pública (Aquilino, 2017).

Por otro lado se recomienda una propuesta metodológica para el diseño de un programa social a nivel local, aportando conocimientos técnicos no sólo a quienes son responsables del diseño e implementación de este programa en particular sino también aquellos que participan de los procesos de diseño de otros programas públicos, para contribuir a mejorar el rendimiento de las decisiones.

Además, la evaluación de diseño del PISO, se realiza en el conocido “antes de”, que corresponde al primer momento del desarrollo del programa ya que aún éste mismo no se ha implementado. Esto es de mayor utilidad práctica para el mismo,

¹ Entrevista al Dr. José Luis Osuna, Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas titulada “Desafíos para generar una cultura de la evaluación: José Luis Osuna Llana”. Cita en el minuto 1:48. Consultada en octubre del 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=YYnkp11JSxs>

debido a que se plantea cuáles deberían ser los contenidos y los objetivos del programa desde el análisis previo de la realidad, el diagnóstico de la situación social de la población objetivo, en este caso, y el análisis de las estrategias a utilizar para su gestión posterior (Comas Arnau, 2008).

Por todo lo dicho podemos afirmar que se trata de una evaluación formativa y descriptiva porque tiene como propósito retroalimentar al programa en cuestión, buscando mejorar su diseño, brindando información útil hacia una población objetiva y en un momento determinado, así como también buscando describir sus actividades de forma cuantitativa y cualitativa a partir de los objetivos de investigación (Jefatura del Gabinete de Ministros, 2016).

Por último, este estudio es viable debido a que se disponen de los recursos humanos y materiales para realizarlo. Se cuenta con el acceso a la información completa y detallada del Plan de Inclusión Social, para efectuar la evaluación de diseño correspondiente.

La Secretaría de Medio Ambiente de la Municipalidad de Paraná a cargo de la gestión del programa y la empresa estatal Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) quien diseñó el plan junto con la consultora Justo Dome & Asociados (ex INCOCIV), estuvieron dispuestas en brindar los datos necesarios para la investigación y la situación de la población objetivo. Además, existen fuentes secundarias sobre la temática seleccionada en general que brindan sustento teórico mientras que, la propuesta particular acerca del diseño de programas es poco frecuente, resultando innovador y desafiante al momento de llevar a cabo la investigación. Con todo, se puede afirmar que el estudio sobre evaluación del diseño del Plan de Inclusión Social es factible.

Finalmente, todos estos argumentos han servido para enunciar la siguiente pregunta central de investigación:

¿Cómo se ha formulado el diseño metodológico del Plan de Inclusión Social de la ciudad de Paraná dependiente de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en el año 2015?

4.2 Objetivos de la investigación

Objetivo general

Describir la formulación del diseño metodológico del Plan de Inclusión Social de la ciudad de Paraná dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación durante el año 2015.

Objetivos específicos

- Determinar la racionalidad del Plan de Inclusión Social de la ciudad de Paraná en cuanto a la relevancia y pertinencia de la definición y orientación de sus objetivos.
- Establecer la coherencia interna y externa en el diseño metodológico del Plan de Inclusión Social de la ciudad de Paraná.

5 – Marco Teórico

5.1 Estado del arte

Para esta investigación no se encontraron aportes científicos de evaluación de diseño realizados en el municipio de Paraná. Sí hay que tener presente antecedentes en la ciudad, de sistemas de monitoreo años atrás como el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), que entre los años 1996 y 2007 se encargó de evaluar políticas sociales a nivel nacional, y en el 2007 se elaboró un listado de planes y programas sociales con la provincia de Entre Ríos, desarrollando una síntesis de cada uno, como información de contacto y referencia para la población (De Simone, 2013).

Se tomó como referencia para esta investigación, el trabajo final de Licenciatura llamado “La evaluación de políticas públicas: un instrumento de legitimación del accionar estatal. Estudio de caso: el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en la ciudad de Paraná” de María Jesús Rambaudi, presentado en el 2013. También la evaluación de diseño, de análisis económico del Programa de Apoyo a la Innovación y la Competitividad del año 2015, realizada por la División de Competitividad e Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco del Programa de Evaluación de Políticas Públicas del gobierno nacional (2016). Y por último, el análisis de diseño de 33 programas y planes sociales elaborado por la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR), en el año 2015, en un trabajo realizado sobre evaluación de políticas públicas en Argentina, denominado “Mapa diagnóstico de la Evaluación en Argentina”. Se trata de una red regional miembro activo de la Organización Internacional de Cooperación en Evaluación (IOCE) y EvalPartners, una alianza de colaboración transnacional, que refleja el consenso generalizado sobre la importancia de la evaluación.

El primero, se trató de un análisis de contenido y comparación sobre la implementación de mecanismos de evaluación del Componente Social de los tres proyectos financiados y aplicados por la Unidad Ejecutora Municipal del PROMEBA I y II, así como los factores que entran en juego. Las evaluaciones a examinar fueron de diseño, gestión y capitalización de resultados. Las fuentes utilizadas para el análisis

fueron documentos institucionales de Programa y entrevistas en profundidad a los agentes estatales involucrados.

El segundo trabajo, la evaluación de análisis económico, que fue elaborado por Cristian Belmar, economista senior y consultor externo, se realizó sobre el programa perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que se financió con aportes locales y del BID. El objetivo de éste fue realizar una evaluación de sostenibilidad con la medición de los beneficios generados en los componentes del proyecto, a partir de dos análisis: uno de costo-beneficio y otro de sensibilidad. Además se realizó un árbol de problemas o causa-efecto para explicar la situación de diagnóstico provista por el programa determinando los factores que destacan y, un árbol de objetivos que muestra la relación entre medios y fines del programa.

En tercer lugar, el estudio acerca del mapa diagnóstico de la red EvaluAR, describe el estado de la evaluación a nivel nacional por una parte y subnacional en la segunda, compartiendo las experiencias y un análisis de las normas, desde entrevistas a los actores participantes de actividades de monitoreo y evaluación de diferentes provincias. Dentro de la primera parte, visualiza cinco dimensiones del diseño de una política pública, perteneciente a un protocolo de evaluabilidad, en base a diferentes programas y planes nacionales consultados. Los factores que incluyen las dimensiones son de interés para la investigación sobre la manera de evaluar el diseño de un caso:

- La calidad y planificación de la intervención, tienen que ver con el diagnóstico de problemas y su cuantificación, la identificación de sus causas, el contexto del programa o plan de acción en donde se desarrolla, la definición de los alcances institucionales, temporales, sectoriales y geográficas de la intervención, la definición de los objetivos y resultados esperados y su valoración, la adecuación de los objetivos con los problemas, y su temporalidad para alcanzarlos.
- La calidad del sistema de información refiere al tipo de sistema de monitoreo, si se realizó una matriz de datos, los indicadores que se usaron y qué fuentes de información para los mismos, así como también los mecanismos de recolección de datos, y el momento en el que debe recogerse la información para cada indicador.

- La calidad de la estrategia de evaluación, contempla si se previó una evaluación de gestión, o de resultados dentro del diseño de programas, sus objetivos, en cuanto a los propósitos y preguntas de evaluación, y los alcances de la misma, es decir si se tuvo en cuenta los grupos más representativos de la intervención en la evaluación.
- La estrategia de los actores de la intervención implica la participación de los actores involucrados en la política, en el mismo proceso de evaluación. Si existe un análisis de sus preferencias y sus posibilidades de accesos antes de planear la evaluación de la intervención.
- Los recursos destinados a la política, se relacionan con el uso de presupuesto para llevar a cabo el plan de acción de la intervención y su evaluación, y el tiempo predeterminado para la evaluación.

Los resultados del análisis sobre la calidad del diseño de programas nacionales preparados para la evaluación son muy desiguales, habiendo un gran grupo de políticas que incorporan elementos necesarios para la evaluación en sus diseños y otro que no los incluyen, o no tienen definido qué hacer con la información obtenida a partir de los resultados.

Por otro lado, es válido resaltar que existen pocos antecedentes sobre casos de evaluación de diseño de los programas públicos desde los organismos de gobierno en general, debido a que es la tipología menos practicada con respecto a las otras, en la realidad política. Sin embargo sí se distinguen múltiples trabajos de tesis sobre Argentina, provenientes del Master Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, en la Universidad de Andalucía, España. Entre ellos se encuentran la investigación de la Mgter. Cindy Vanina Carrizo Muñoz, titulado “Racionalidad y coherencia en el diseño de Políticas Públicas de Empleo para Jóvenes: ¿En sintonía con el Estado Argentino?” del año 2013; de Patricia Carolina Colombo llamado “Evaluación de diseño de la Asignación Universal por Hijo para protección social” del año 2012; de Yovana Bethsabe Maguiña, específicamente relacionado con el tema de este estudio, con el nombre de “Evaluación de diseño del programa nacional de apoyo directo a los más pobres - Juntos como Medio de Inclusión Social” del año 2013, y por último el de Ferreyra Iriana, llamado “Evaluación de diseño del programa nacional de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social en la Argentina” del año 2014.

5.2 Encuadre teórico

Considerando las categorías teóricas delimitadas como políticas públicas, evaluación de políticas públicas, evaluación de diseño de políticas, racionalidad y coherencia, se han delineado las líneas de investigación europea y latinoamericana.

I. Políticas Públicas

En primer lugar, para entender mejor los estudios sobre evaluación de diseño de políticas públicas, título de nuestra investigación, es necesario contextualizar en su origen para llegar a una comprensión más profunda y acabada del interés de la investigación y del problema social abordado. Por eso afirmamos que, en sentido amplio, las políticas públicas son actividades de las instituciones de gobierno que operan de manera directa o a través de agentes, destinadas a influir sobre la vida de los ciudadanos (Peters, 1982).

En la década del '70 en Estados Unidos las políticas públicas parten de la Ciencia Política desde una concepción multidisciplinar en su desarrollo, para hacer frente a las nuevas demandas sociales (Kostka Fernández, 2002).

Sin embargo, el origen de este nuevo enfoque de las políticas públicas, se relaciona con el cambio de los sistemas políticos occidentales producido por la transformación del Estado liberal al Estado de Bienestar, que exigía una nueva forma de analizar la realidad política. El crecimiento del gasto público y la acción estatal destinada a la creación de programas sociales, el aumento de las normas y regulaciones legislativas que hicieron más complejas las sociedades, la mayor interacción entre actores públicos y privados que modificaron los procesos de toma de decisión y acercaron, diluyendo, el límite entre lo público y lo privado, y por último el nuevo foco de la política centrado en la eficacia de los gobiernos para resolver los problemas públicos define su legitimidad y es materia de debate entre los ciudadanos para medir su rendimiento en las elecciones. Toda esta sobrecarga en el Estado llevó a nuevas preguntas de investigación que requerían un nuevo abordaje en el que, el de las políticas públicas podría comenzar a responder (Fernández, 1996).

Algunos autores como Valencia & Álvarez (2008) afirman que existieron dos ciencias diferentes que nacen en Estados Unidos: la ciencia política y las ciencias de

las políticas públicas llamada “Policy Sciences”, hasta que en 1980, la segunda se establece como subdisciplina de la primera, y comienza a difundirse en Francia y España, sobre todo por las organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Harold Laswell, fue el pionero de las ciencias de las políticas públicas, junto con Daniel Werner, quienes intentaron mejorar la administración y la acción gubernamental del Estado a través del conocimiento científico y en defensa y promoción de la ciudadanía activa. Lo pensaron por medio de un trabajo transdisciplinario para estudiar el proceso de políticas públicas en su formulación, ejecución y contenido preciso, y así dar respuesta a los problemas sociales de la época e impulsar el conocimiento hacia la toma de decisiones. Laswell lo hizo en dos momentos distintos con sus obras, en la década de 1951 y luego en 1970. Primero, recalcó la importancia del trabajo multi-interdisciplinario que se debía tener en el estudio de políticas públicas, afirmando que por un lado se enfoca al proceso de la política utilizando métodos de las ciencias sociales y la psicología para “desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas”, y por otro lado se enfoca hacia las necesidades de inteligencias del proceso de políticas públicas, usando métodos de otras ciencias intenta “mejorar el contenido de la información y la interpretación disponible” de quienes formulan las políticas. Se propone entonces, una interrelación entre la teoría y la práctica donde la segunda ocupa un lugar central para solucionar los problemas públicos concretos.

Sin embargo, otro autor como Antoni Fernández (1996), habla de un nuevo modelo de administración pública en Estados Unidos, llamado “policy análisis”. Este autor afirma que se confía en la razón técnica para resolver los problemas gubernamentales generando una nueva disciplina que incluye estudios de coste beneficio, teoría de los juegos, cibernética con un enfoque multidisciplinar, pensamiento que comparte con los autores anteriores. Él afirma que su impulso fue más grande en los años 60, cuando tanto Kennedy como Johnson, incorporan analistas y académicos al gobierno norteamericano para formular y controlar los nuevos programas sociales, sanitarios y educativos que se empezaban a desarrollar.

“Las políticas públicas se enmarcan, entonces, dentro de la ciencia política claramente y ésta tiene sus raíces en lo que se conoce como teoría de la decisión. Con fundamentos de la economía del bienestar, se refiere a la optimización de las decisiones y a la evaluación de todos los costos y beneficios asociados a dichas

decisiones”. Por ende, la ciencia política se centra en la conducta de un actor racional capaz de decidir estando completamente informado de las alternativas a tomar y con una jerarquización clara de las preferencias, metas u objetivos ya establecidos (Ortegón Quiñones, 2008: 24).

Este primer enfoque de los modelos racionales basado en el estudio de las políticas con finalidad prescriptiva y método deductivo, viene del aporte de Herbert Simon, científico estadounidense y doctor en Ciencia Política que diseñó etapas racionales en las que se forman las decisiones, y luego delimita las acciones de política pública. Pero esta propuesta llega a su límite cuando no se podían solucionar científicamente los problemas sociales más complejos debido a la interacción conflictiva entre valoración subjetiva de los actores, tiempo, información y recursos, entorno de organizaciones, hábitos, ya que no se tenía exacta previsión de estos elementos en el desarrollo de las alternativas de solución. Es decir aspectos que influyen en la decisión y quedaban fuera del modelo racional (Fernández, 1996) (Corzo, 2012).

Por este motivo, es que Charles Lindblom en 1959, ofrece una alternativa a este problema, aceptando que cada decisor público y los demás actores participantes, buscan su propio interés en el proceso de política pública. Plantea entonces, un modelo en el que se producen modificaciones en las políticas, tomando en cuenta los impactos reales y los cambios desatados en todo el proceso de las intervenciones, es decir teniendo en cuenta el poder y las interacciones entre las etapas. Y siguiendo el curso de decisiones tomadas anteriormente, dejando de lado el objetivo final de las políticas y ocupándose de lo urgente, configura un “estilo de gobierno incrementalista, propio de las democracias pluralistas”, que se puede notar en el norteamericano, claramente, en el que el presupuesto del año siguiente estaba determinado por el año anterior y en el que cada departamento buscaba conseguir aumentos para enfrentar los gastos de su área de administración (Fernández, 1996: 6).

La crítica a este modelo de decisión pública radicó en que una política debía responder a solucionar problemas de fondo y origen, y no solo atacar los efectos. Fue aceptada y se concluyó que la racionalidad en el proceso de políticas públicas debía ser utilizada también, para tomar decisiones importantes generando cambios más hondos en las problemáticas sociales (Fernández, 1996).

Por otra parte, con finalidades descriptivas y método deductivo, surge el enfoque de la elección racional en 1957 con Anthony Downs, quien aplica esta teoría al comportamiento electoral y la competencia entre partidos. La misma rechaza que exista una función de bienestar social en la política, sino que afirma que los actores dentro de la actividad pública tomarán decisiones útiles para ellos y que favorezcan su interés personal. Los políticos y funcionarios profesionales, tendrán en cuenta las preferencias de los individuos con el único objetivo de ser reelegidos o aumentar su poder, por ejemplo ampliando los programas públicos, y no atendiendo de manera real las necesidades de los ciudadanos o sus preferencias cambiantes. El mundo y las reglas de juego del mercado, aplicadas a la política pública (Fernández, 1996).

La crítica a este modelo de política pública está en que muchas veces, la información, el tiempo y la capacidad cognitiva para procesar una situación determinada son limitados como en el primer modelo. Pero además, por lo mismo, no todo individuo tampoco tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesarias para elegir la mejor opción, cualquiera que sea la complejidad de la elección, ni conocer con exactitud los resultados de esa acción (Marsh & Stoker, 1995).

Finalmente el enfoque de finalidades descriptivas y método inductivo denominado análisis de políticas públicas se explica primeramente con Theodore Lowi y Thomas Dye, y luego con Charles O. Jones y Jean-Claude Thoenig, en los años sesenta, quienes ponen énfasis en aspectos diferenciados en el análisis (Fernández, 1996).

Por un lado el primer grupo de investigadores, se centra en el contenido de las políticas públicas afirmando que son sus características las que condicionan la política, creando un proceso de decisión propio, una estructura y relaciones de grupo específicas. Lowi clasifica los tipos de políticas públicas en base al nivel de coerción y de concentración de la amenaza coercitiva que contengan. De esta manera se encuentran las políticas distributivas, en las que la coerción es indirecta y suave pero se ejerce directamente sobre el individuo en sociedad como cuando se otorgan bienes y servicios públicos como salud, educación y seguridad reconociéndose sus derechos; las políticas reglamentarias, donde la coerción es directa e inmediata y también se ejerce directamente sobre el individuo, como por ejemplo las políticas de tránsito o el

Código Penal con sus respectivas reglamentaciones, y en las que se presenta el enfrentamiento ya que los intereses de los individuos están afectados por las normas; redistributivas en las que la coerción es directa pero se ejerce indirectamente en el individuo, y se da más bien en el entorno como los programas sociales en las que un grupo de individuos pueden acceder a beneficios por su condición de vulnerabilidad social por ejemplo estableciendo ciertos criterios; y por último las políticas de tipo constitutivas donde la coerción es indirecta y suave y se ejerce también en el entorno, y repercute de la misma forma en el individuo, como las políticas de descentralización en la Argentina que modificaron la organización del Estado (Fernández, 1996).

Por el otro lado Jones y Thoenig, proponen un modelo de análisis basado en la división del proceso de políticas públicas en cinco fases. Ellos centran su análisis en cada parte del proceso u etapa de la política antes que en el contenido, haciendo énfasis en los actores y los estilos de decisión. Para cada una de las fases de las políticas públicas, William Dunn (1994) formuló un método de análisis para organizar y perfeccionar la labor de los gobernantes involucrados en la formulación de la políticas: la fase de la identificación del problema que supone un análisis de su definición o estructuración, la formulación de una solución que conlleva un análisis de predicción de los efectos de las alternativas o soluciones, la toma de decisión que se recomienda o prescribe en su análisis, la aplicación de la acción o implementación que se analiza con descripción o monitorización, y al final la evaluación de los resultados (Fernández, 1996).

Un riesgo o crítica hacia este modelo de política pública es el estudio lineal y delimitado de cada fase por separado, cuando en realidad, se comparte que el análisis de cada etapa puede redefinirse, que siempre una está relacionada con la otra por la interacción de actores y cambios en el contexto social, y no existe un orden establecido inmodificable sino que el proceso de una política puede variar de atrás para adelante constantemente (Fernández, 1996).

Este enfoque de proceso de políticas públicas llegó a Latinoamérica como “la forma en que los Estados expresan y actúan sobre la distribución de los recursos, y la relación entre cambios sociales y las mutaciones a nivel Estado”. Esta noción se propagó en los años sesenta y setenta cuando los gobiernos eran regímenes burocráticos-autoritarios, lo que hizo que sea útil este enfoque para ver a un Estado

activo e inmerso en el proceso social que se interrelaciona con otras fuerzas sociales. Esto refiere a que este enfoque, dinámico, le da un papel destacado al proceso social en sí, por el cual se desarrollan las políticas al surgir cuestiones, problemáticas, movilización de recursos e influencias, frente al Estado y los demás actores de la sociedad civil. Por este motivo es que se utiliza para este enfoque el estudio de casos, útil por la complejidad de las relaciones que van realizándose. Oszlak y O'Donnell (1981), inspirados en el enfoque secuencial de Laswell y Jones, proponen tres etapas del proceso de políticas públicas: primero el surgimiento de la cuestión y su puesta en relevancia en la agenda pública, la toma de posición del Estado que sintetiza la formulación y la puesta en acción de la política, y la influencia o política de otros actores sociales con respecto a la enunciada.

Un elemento importante que se subraya en esta perspectiva es que la toma de decisión del Estado con respecto a una cuestión producirá consecuencias en actores sociales y unidades estatales, por ende es importante la dimensión temporal para el análisis de los actores frente a la acción del Estado. Esta supone primero definir correctamente las características y atributos de los mismos que participan en el proceso de una política pública, debido a los cambios que se van produciendo en el ciclo de la política y las respuestas de los actores. Por ende se analizan en dos dimensiones: objetiva, centrándose en los comportamientos de los actores; y subjetiva cuando el análisis está en la percepción que tiene el grupo o actor sobre los actos de los demás (Cardozo, 2012).

En cuanto a lo metodológico, se deben analizar empíricamente las políticas primero en un nivel de contexto teniendo en cuenta los cambios o procesos de mutación social y factores externos al objeto de estudio, que caracteriza a lo estatal como dinámico en las posiciones que puede tomar. Segundo, sobre la agenda de cuestiones o asuntos vigentes y conflictos e intereses que puede haber, alrededor de las problemáticas y entre los actores, influyendo así en la decisión estatal y a lo largo de todo el proceso de políticas públicas. Y por último, en la estructura social viendo los recursos de los actores involucrados en torno a la cuestión (Cardozo, 2012).

Asimismo, el autor latinoamericano Julio Franco Corzo (2012) al igual que otros autores coincide en el concepto del ciclo de vida de las políticas públicas hablando de cuatro etapas: gestación como identificación de una problemática social

como pública por parte del gobierno, y su incorporación en la agenda; diseño o formulación de la política que pretende analizar el problema, las soluciones, su factibilidad, para generar una recomendación y un plan de acción; la implementación o ejecución de la política que supone aplicar en la realidad la decisión tomada y el plan de acción, generar el presupuesto, tramitar la legislación del programa, elegir y organizar el equipo y las agencias gubernamentales que lo llevará a cabo, así como la comunicación con los ciudadanos; y al final la evaluación de impacto de la política como la valoración de los efectos de la implementación y los cambios producidos o no.

II. Evaluación de políticas públicas

Con el avance de la tecnología y las comunicaciones se hicieron cada vez más complejos los desafíos y problemáticas sociales a los que el Estado debía responder. De esta manera las políticas públicas, como hemos visto anteriormente, dejan de ser exclusivas para la autoridad de gobierno y comienzan a involucrarse diversos actores y sectores de la sociedad en las decisiones públicas. Esto significó centrarse en los procesos por los que el Estado, en relación con otros actores, produce decisiones públicas que se plasman en acciones cercanas a la vida de los ciudadanos para poder dar respuesta a sus necesidades (Navarro, 2008).

Por esta razón es que desde la perspectiva latinoamericana, Lahera Parada (2002), afirma que una política pública es un “curso de acción y flujo de información relacionado a un objetivo público definido en forma democrática”, desarrollado por el sector público con determinadas orientaciones, con la participación de la comunidad a través de diferentes mecanismos, y el sector privado definiendo o modificando aspectos institucionales y la previsión de sus resultados.

Por su parte, el autor latinoamericano Julio Franco Corzo, desde México, aporta con su obra llamada “Diseño de Políticas Públicas” (2012), una propuesta metodológica clara en el análisis de, un problema público, de soluciones, de factibilidad y recomendación, y plan de acción, lo que sirve a nuestra investigación en el análisis del diseño de la política pública seleccionada. Él también propone una definición desde una perspectiva de construcción ciudadana, y dice que “las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la

atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”. Aquí se abordan características fundamentales, en donde se subraya que el interés sea público, y el método para que esas decisiones que se tomen sean la mejor opción para solucionar el problema apelando a la racionalidad, sin este interés ni análisis, dice el autor que será un acto de autoridad. Cuando habla de atención efectiva se refiere a responder la raíz o principal causa del problema y a un uso eficiente y eficaz de los recursos. Además, supone la inclusión de la opinión ciudadana en el diseño de política pública, involucrando especialmente la de la población afectada al problema en cuestión. Por último, diferencia las políticas públicas con las de Estado y de Gobierno, afirmando que se trata de un proceso de investigación para buscar la solución a un problema específico, en cambio la primera apunta a acciones de alcance general, y la otra a cuestiones cotidianas administrativas.

Desde esta mirada, con la influencia de otros actores sociales se permitió que las políticas públicas fueran evaluadas en su rendimiento, convirtiéndose en objeto de valoración constante e influyendo en la confianza de los ciudadanos en el sistema político (Rodríguez, 2007).

Carmen Navarro (2008) escribe, en su trabajo “El estudio de las políticas públicas”, que la institucionalización de la evaluación ha sido fragmentada entre distintas áreas políticas en los países europeos y americanos, delegando las funciones de la evaluación hacia el Tribunal de Cuentas o ministerios, en el caso de Canadá, o como un elemento del procedimiento presupuestario, en el caso de Gran Bretaña. Esta situación se relaciona con la de Argentina y, atañe a esta investigación, que aún no ha logrado institucionalizar la evaluación de los programas públicos a nivel nacional.

Por un lado, se toma como referencia para esta investigación a Comas Arnau (2008), desde España, quien a través del “Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud”, explica el significado de la evaluación fuerte como modelo más pujante a nivel internacional. Considerando, entonces, que se trata del resultado de tradiciones intelectuales y campos de conocimiento en el que se encuentran la noción de gobernanza y buen gobierno, diversas ciencias sociales que aportan en el diseño, métodos de investigación y análisis de datos, configurando un conocimiento científico, autónomo y ético, que tiene en cuenta el contexto político-

administrativo en el que se desarrolla. De esta forma este estudio se centra en la evaluación de una política pública; que siguiendo a Kliksberg & Rivera (2007) y a Comas Arnau (2008) la evaluación es un proceso integral de prácticas sobre políticas, programas y otras actividades sociales e institucionales, que a través del método científico y la razón, favorece planificar, viabilizar, concretar y valorar información que mejoren efectivamente los problemas de la población. Y además traten de optimizar las intervenciones para generar un cambio positivo en la vida de las personas y en la organización de las sociedades.

También se toma en cuenta, el “Manual de base para la evaluación de políticas públicas”, desde Argentina, perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros, realizado en el marco del Programa de Evaluación de Políticas Públicas, antes mencionado. Este manual brinda herramientas conceptuales significativas sobre la evaluación. Afirma que la misma permite el debate público en la sociedad y el mayor flujo de información y diálogo, así como perfecciona la fundamentación de las políticas y aporta a la participación ciudadana, contribuyendo a la democracia. Por ende la importancia de la evaluación radica en profundizar en el proceso de formulación de políticas públicas y en el resultado o consecuencia de las mismas, al generar un feed-back en los mismos, por las planificaciones y recomendaciones que serán útiles en el momento de diseño o a futuro en otras políticas.

Este documento también distingue entre evaluación e investigación, dos conceptos que suelen confundirse, y establece que sus propósitos son distintos porque los tiempos, el uso de información y los resultados se destinan a diferentes finalidades, en el que uno genera sugerencias para cambiar una acción determinada y otro aumentar y contribuir a un campo de conocimiento (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016).

Por último se retoma el punto de entender la política como un ciclo y en el que en cada fase se puede evaluar lo que se va realizando, como una práctica continua. Por eso se habla de evaluación ex-ante la que se realiza durante el diseño de la política, antes de la implementación, la evaluación de procesos o intermedia que se da durante la ejecución, la evaluación ex-post o de impacto que se produce en los resultados o efectos para ver en qué medida se alcanzaron los objetivos. Esto implica una cadena en la cual si en la planificación o diseño no están formulados con precisión los objetivos,

es decir, cuantificados y delimitados, en tiempo y espacio, no se podrá evaluar adecuadamente (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016).

En relación a esto, en este manual, también se tiene en cuenta algunos criterios de clasificación con respecto a aspectos de una política, esto es, los tipos de evaluación en base a las etapas del ciclo de la política como la de diseño y conceptualización que conlleva evaluación de necesidades, contexto y programación; la de desarrollo o implementación; y la de resultados. Según los propósitos de la evaluación se definen la evaluación formativa, sumativa, descriptiva y explicativa. Y según quiénes son los actores evaluadores, se clasifica la evaluación en interna si es un equipo que pertenece a la institución que gestiona la política que puede ser de otra área institucional o bien la misma ejecutora y en ese sentido sería una autoevaluación; o bien puede ser externa si es un grupo de personas que no forman parte de la organización ejecutora, como consultores independientes, universidades u organismos internacionales que financian la política en cuestión (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016).

Profundizando en el objeto de estudio, según la red EvaluAR (2015), se afirma que hay una carencia de conocimientos por parte de funcionarios de ámbitos de la gestión pública y académica sobre los casos de evaluación de políticas en algunas provincias argentinas, y los intentos que el gobierno nacional realiza para conformar un sistema integral de evaluación a nivel nacional.

Se advierte que en realidad la evaluación no tiene un lugar importante en la agenda pública debido a que las escasas experiencias de evaluación a nivel nacional han sido poco frecuentes y difundidas. Pero sí se considera como una estrategia que incide en la calidad de las instituciones y en la mejora del accionar estatal, orientando el sentido hacia donde se deben dirigir las decisiones públicas a partir de los resultados de la evaluación, y tener una mirada integral de las políticas que se llevan a cabo. Permite ordenar y, evitar o corregir, errores en tiempo real, es decir, en el momento del mismo proceso de formulación, gestión y resultados de una política pública (Red Argentina de Evaluación, 2015).

Las evaluaciones que se han podido realizar han sido de programas intermedios y de algunos ministerios o instituciones en particular como el Programa Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Plan Conectar Igualdad llevado a cabo por ANSES, evaluaciones institucionales y de seguimiento y monitoreo del Ministerio de Ciencia y

Tecnología, y las de programas sociales dirigidas entre ministerios y universidades nacionales como el de Argentina Trabaja y Ellas Hacen coordinadas por la Prosecretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Red Argentina de Evaluación, 2015).

La normativa argentina presenta sistemas de Monitoreo y Evaluación en la administración pública nacional como: el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto, el Sistema Administrativo de Unidades Ejecutoras, el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero, el Sistema de Información Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa (DiNIECE). Estos funcionan de forma independiente entre sí, excepto en el tema presupuestario. Pero no existe un sistema integral claro con objetivos, definiciones ni responsabilidades, y los vigentes están orientados hacia un seguimiento de inversión, supervisión del gasto y ejecución de fondos públicos, muy diferente a lo que significa la evaluación de políticas públicas (Red Argentina de Evaluación, 2015).

Como ya se ha nombrado anteriormente, en 2011, se puso en funcionamiento, desde la Jefatura de Gabinete de Ministros, el programa de Evaluación de Políticas Públicas, con el fin de fortalecer capacidades para la evaluación así como institucionalizar dicha práctica en el Estado. Pero todo esto no ha sido suficiente para fomentar una cultura evaluadora. Entre las provincias, las experiencias de sistemas de evaluación en sectores de las políticas son dispares y depende de sus funcionarios (Red Argentina de Evaluación, 2015).

Es una temática que no ha sido relevante para los gobernantes de nuestro país por la falta de importancia que ha tenido el hecho de “rever sus propias acciones” y analizarlas a través de una investigación, al no institucionalizar la evaluación de políticas públicas como sistema integrado, mediante una ley y un ordenamiento eficaz a nivel nacional que genere derechos y obligaciones a todas las provincias y municipios. Se puede decir que en el Congreso desde el año 2010 hasta el 2017 se presentaron cinco proyectos de ley para la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas pero ninguno tuvo tratamiento legislativo (Aquilino, 2017).

Por otro lado, en lo que refiere al caso de estudio de la presente investigación, en 2010, el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), en conjunto con la Asociación Inter-Americana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS), llevó adelante una Evaluación Regional de la Gestión de los Residuos Sólidos Municipales (EVAL 2010) basada en información proporcionada por representantes municipales.

Por último, resulta pertinente la utilización del marco normativo nacional y provincial de la estrategia política nacional argentina denominada Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para este trabajo de investigación. La Ley de Presupuesto Mínimos 25916 (2014) de GIRSU, dispone clausurar y cerrar los basurales a cielo abierto que pueda haber en el país, resultando de cumplimiento obligatorio para provincias y municipios, a cargo de su implementación en el territorio. De esta forma la provincia de Entre Ríos con la ley provincial de GIRSU adhiere a la ley nacional, y el municipio de Paraná con la ordenanza municipal GIRSU adhiere a la ley provincial, respondiendo así al Plan Estratégico Provincial (PEP) un instrumento para planificar, con la participación de los municipios, una gestión de residuos sustentable en el territorio. Por ende se toma el Plan de Inclusión Social del Proyecto Provincial de Entre Ríos de GIRSU elaborado en 2015 por la empresa estatal Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y la consultora Justo Dome & Asociados (ex INCOCIV SRL). La primera de éstas ganó por concurso la consultoría correspondiente al proyecto ejecutivo del Plan Provincial de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, cuyo propósito es mejorar el sistema de residuos sólidos urbanos de las localidades de Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Oro Verde desde el punto de vista ambiental, económico y social (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, 2015).

III. Evaluación de diseño

Dentro de los tipos de evaluación, que son delimitados de manera distinta según los autores, la investigación se ocupará del diseño de un programa público. Según Comas Arnau (2008), es un tipo de evaluación en la que se valora la conceptualización y contenido del programa. Permite conocer la coherencia y racionalidad de la fundamentación de la política que abarca sus objetivos, las leyes y proyectos que la legitiman, si la intervención social responde a la problemática que se

quiere abordar para su solución, al contexto en el que se aplica, al diagnóstico de la población objetivo y las fuentes de información.

Por otro lado, se aborda a varios autores españoles, que explican detalladamente la evaluación de diseño de programas públicos, uno de los tipos de evaluación que se pueden efectuar. Unos son Carlos Bueno Suarez & José Luis Osuna Llaneza, de la Universidad de Sevilla (2013), quienes documentaron consideraciones sobre la “Evaluación del diseño de políticas públicas: propuestas de un modelo integral”. Abordaron el modelo integral de la evaluación, afirmando que la evaluación de diseño permite, desde el análisis de racionalidad y coherencia, dar respuesta conceptual al modo en que se plantea una política respecto a problemas que debe afrontar.

Otros son José Luis Osuna Llaneza junto a Carolina Márquez Guerrero desde la perspectiva de la planificación, con su trabajo “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas” (2000: 29), desde el Instituto de Desarrollo Regional, en España, quienes definieron los pasos a seguir para realizar la evaluación de diseño en todos sus análisis con ejemplos fundamentados, así como del resto de los tipos de evaluación. Afirman que la evaluación de diseño de las políticas públicas es la que “analiza y revisa los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que ésta se articula”. Proponen una visión integral de evaluación aclarando que se debe incluir en todas las fases de la planificación sin importar el momento en que se realice.

También la Dirección de Coordinación Lehendakaritza & la Dirección de Innovación y Administración Electrónica del Dpto. de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco (2014), contribuyó elaborando la “Guía de Evaluación de Políticas Públicas” con el objeto de servir a quienes deban realizar acciones evaluativas en los organismos públicos y también a agentes externos académicos o consultoras privadas que emprendan procesos de evaluación. Este trabajo aportó en esta investigación, el concepto de los criterios de evaluación de diseño, las técnicas y herramientas para recoger la información pertinente y analizarla. Estos factores que determinan una política al referirse a los objetivos, los medios y el diagnóstico de la situación problemática a resolver son la relevancia, la pertinencia, y la coherencia tanto interna como externa. Y, dentro del apartado “trabajo de campo y análisis de datos” se explican concretamente las formas para obtener los datos según las preguntas

de evaluación necesarias para cada criterio y según determinadas características de la política.

De esta manera se establece el sistema de indicadores que permite medir la relación entre los aspectos principales del plan de acción y los efectos esperados de la política y así calcular su eficacia, son precisiones cuantitativas o cualitativas de la realidad de lo que se estudia que sistematiza la información. El análisis documental por su lado se usa para relacionar información importante para los análisis de evaluación requeridos como la misma política, la legislación que se aplique vinculada a ella u otros documentos relevantes de la temática en cuestión, técnica que se usa en esta investigación. Las encuestas también producen datos concretos, cuantitativos por lo general de ciertos aspectos del tema a solucionar con una gran validez, pero que no son útiles para esta propuesta. Y las entrevistas, tienen que ver con la proporción de datos cualitativos respecto de los juicios de los actores involucrados en la política, como informantes claves para la recolección de información que no brinden los documentos, los afectados de la situación-problema, y quienes opinen sobre las medidas para la misma, que se utilizaron para recabar información (Dirección de Coordinación, Lehendakaritza & Dirección de Innovación y Administración Electrónica, 2014).

Con respecto al análisis y organización de la información recolectada, se revela que permite conclusiones y recomendaciones acerca de la política pública. Se propone un análisis cuantitativo y cualitativo. El primero interpreta datos numéricos atendiendo el contexto de la problemática que aborda la política, por eso quienes colaboran con este análisis deben de conocerlo bien. Y el segundo es el resultado de los datos recopilados del trabajo de campo, entrevistas, transcripciones, observaciones, dividiéndose luego en aspectos y tendencias útiles para responder a las preguntas de evaluación (Dirección de Coordinación, Lehendakaritza & Dirección de Innovación y Administración Electrónica, 2014).

IV. Racionalidad y coherencia

Para la evaluación del diseño metodológico que configura el Plan de Inclusión Social propuesto para dar respuesta al problema, dar cumplimiento a uno de los aspectos centrales de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) y alcanzar sus objetivos, se requiere realizar una evaluación de racionalidad y

coherencia. La primera, según Osuna & Márquez (2000) implica un análisis de relevancia y pertinencia, como se nombró anteriormente, es decir, pone en relación a las necesidades y problemas detectados que afectan a una población y contexto socioeconómico determinado, con los objetivos planteados para la resolución de esos problemas. Y la segunda se divide en interna y externa, en la cual se valora la adecuación del orden de objetivos del programa, con las actividades o plan de acción propuesto para llevarlo a cabo.

Ahora bien, dentro de la evaluación de racionalidad de un programa, Osuna & Márquez (2000) definen a la relevancia como el examen del diagnóstico de la situación problemática para verificar su veracidad y medir su magnitud y localización geográfica. Corzo (2012) en su libro para diseñar políticas públicas, también plantea un análisis del problema en el cual se identifican por un lado, los problemas como públicos, la cuantificación de los afectados, de las áreas geográficas en las que se manifiesta, los costos sociales que produce, las relaciones de causa-efecto de los mismos, y la población objetivo que se delimita asignando de forma eficiente los recursos y controlando si no existe infraestimación o sobreestimación de la misma, y por otro lado la calidad del análisis del contexto socioeconómico del entorno de la intervención que lo condiciona. En relación con la pertinencia, lo que se estudia es la calidad en la formulación de los objetivos, en términos de volumen o cantidad, espacio, tiempo, si existen un responsable, si se encuentra especificado el fin, los verbos en infinitivo y el resultado, que permiten una articulación correcta con las estrategias planteadas para alcanzarlos después.

Con respecto a la evaluación de coherencia interna, se persigue verificar si se corresponden, la jerarquía de los niveles de objetivos con los medios previstos, y los problemas con los objetivos, así como las estrategias de actuación con los recursos que se disponen. Pero la coherencia externa equivale a la relación desde sinergias y compatibilidades entre objetivos e instrumentos de un programa, con los de otros que actúan en el territorio, y con la normativa legal que se debe respetar para la ejecución del programa. Cada aspecto del examen abarca datos, criterios y argumentos que sirven para establecer el análisis, tanto numéricos y porcentajes como distintos diagramas que establecen las relaciones necesarias entre variables: el árbol de problemas o relaciones de causa-efecto de los problemas y el árbol de objetivos (Osuna & Márquez, 2000).

6 – Marco Metodológico

6.1 Tipo de investigación

Siguiendo a Comas Arnau (2008), este trabajo de estudio es de tipo descriptivo ya que indaga sobre las características y propiedades de una intervención pública que se someterá a un análisis, y puntualiza sobre la tendencia de un grupo o población en particular. Busca recoger información sobre variables a las que refiere su objetivo. En este caso, se busca describir el diseño metodológico de un programa público municipal que aborda la situación social, laboral y económica del grupo de recuperadores de residuos en “el volcadero” y, también fortalecer la gestión integral de residuos en el área de influencia del centro ambiental Paraná.

Se trata de una investigación no experimental porque se estudian y observan las características de un objeto, sin manipularlo y tal como se da en su contexto natural, para posteriormente analizarlo. La presente investigación se centra en evaluar una situación problemática y analizar la incidencia de las variables en una población, en este trabajo se refiere a la racionalidad que conlleva un análisis de relevancia y pertinencia del plan con respecto a diagnóstico y objetivos, y la coherencia interna y externa con respecto a la estrategia de intervención y otros programas. Sampieri (2010) afirma que estas investigaciones se clasifican por su dimensión temporal en la que se recolecta la información, y en este caso se trata de un diseño de alcance transversal ya que tiene el propósito de evaluar las variables y analizar su influencia e interrelación en un momento dado. En este caso corresponde al año en que se diseñó el Plan de Inclusión Social (PISO), es decir el año 2015.

Por último, esta investigación trabaja con fuentes primarias y secundarias, en las que las primeras se refieren a información original obtenida por el investigador proveniente de personas que tienen contacto directo con el fenómeno que se estudia y no a través de otros, como son las entrevistas, en este caso que se realizaron a las fuentes claves que tienen acceso al diseño del plan en cuestión. Y las segundas, son datos ya procesados y reelaborados como los documentos del diseño de la política seleccionada, el informe provincial, y sitios web oficiales del gobierno nacional y municipal (Buonocore, 1980).

Por ese motivo, la investigación es documental y de campo ya que además de obtener datos de la misma política, se realizaron entrevistas a funcionarios públicos responsables de la gestión del PISO, y a la empresa estatal que lo diseñó.

6.2 Muestra

Los sujetos que participan de la investigación serán los funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente de la Municipalidad de Paraná de la gestión 2015-2019, y las responsables de la gerencia de la empresa estatal Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, fuentes claves, a quienes se entrevista para recoger datos cualitativos y cuantitativos que permiten responder a determinados propósitos planteados que sirven para sistematizar la información de manera concreta, y que corresponden a los criterios de racionalidad y coherencia para evaluar la política en cuestión (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

Por otro lado, esta investigación es un estudio de caso que se define como aquel que “analiza profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema y desarrollar alguna teoría”. Siguiendo a Stake (2006: 7), dentro de los tipos de estudio de caso, esta investigación se trata de un estudio de caso instrumental ya que intenta “proveer de insumos de conocimiento a algún tema o problema de investigación, o aprender a trabajar con otros casos similares”. En este caso, se pretende realizar aportes sobre la cuestión de la evaluación de diseño de programas públicos. También se clasifica como un caso holístico por ser un solo caso con una unidad de análisis, el diseño del Plan de Inclusión Social, y se evalúa el caso de manera completa de acuerdo al planteamiento del problema, y los objetivos del trabajo, abarcando diversas dimensiones o categorías, racionalidad y coherencia del mismo, que conlleva a su vez los análisis de relevancia y pertinencia (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

El criterio de la selección del caso está relacionado con la posibilidad de obtener la información necesaria para realizar una evaluación de diseño de una política pública. En esta oportunidad, se cuenta con el documento del Plan de Inclusión Social de manera detallada, un informe provincial, el acceso a sitios web oficiales del gobierno nacional y municipal, y con el contacto de los responsables del diseño y la gestión del mismo.

Por ende, el tipo de muestra utilizada en esta investigación es no probabilístico, elegida de manera intencional, seleccionando a aquellas personas que tengan el acceso de los datos cuantitativos y cualitativos para responder a la matriz de datos preparada para el análisis del caso de esta investigación. Estos datos son recolectados de entrevistas estructuradas a las fuentes claves, y la documentación del mismo diseño del plan, de otro informe provincial anexo u programas que sirvan de referencia, facilitados por la secretaría de la municipalidad, y sitios web oficiales del gobierno nacional y municipal. Ambos aspectos, tanto los entrevistados y los documentos forman parte de la muestra de esta investigación. Por último el tamaño de la muestra está condicionado por la cantidad de entrevistados que tienen acceso a la información, la misma se organiza de la siguiente manera:

Criterios de evaluación	Propósitos	Fuente
Análisis de Relevancia		
Análisis de Pertinencia		
Análisis de Coherencia Interna Análisis de Coherencia Externa		

Fuente: Elaboración propia

6.2 Técnicas de recolección de datos

En primer lugar, se utiliza el análisis documental como forma de recolectar y revisar datos pertenecientes al programa público en cuestión, utilizando la misma política pública a evaluar, un informe del proyecto provincial, y sitios web oficiales del gobierno nacional y municipal que amplían o que facilitan el análisis planteado. Para posteriormente seleccionar y separar la información pertinente a esta investigación, es decir, la que sirve para cada análisis del diseño correspondiente (Dirección de Coordinación, Lehendakaritza & Dirección de Innovación y Administración Electrónica, 2014).

En segundo lugar se usan entrevistas estructuradas, en base a una guía de preguntas, teniendo en cuenta aquellos a quienes son dirigidas: los funcionarios que

llevarán adelante la intervención social y los responsables de la empresa estatal a cargo del diseño del plan. Esta técnica caracterizada por ser personalizada, permite recolectar datos cualitativos sobre la adecuación de la intervención desde la mirada de la temática analizada y las dificultades percibidas desde la visión particular de cada informante (Dirección de Coordinación, Lehendakaritza & Dirección de Innovación y Administración Electrónica, 2014).

6.3 Procedimiento de recolección de datos

Para el relevamiento de los datos que no se pudieron conseguir dentro del mismo documento oficial del plan brindado por la Secretaría de Medio Ambiente Municipal encargada de la gestión del mismo, se realizó una búsqueda vía web acerca de información más detallada y datos numéricos sobre los afectados del problema expresado en el plan, y se encontró un informe titulado “Capítulo 17 - Análisis de la Situación Social de los Recuperadores Informales” que forma parte del proyecto provincial de GIRSU por tener el mismo formato, pero no se encuentra en el índice del mismo. También contribuyeron sitios web oficiales del gobierno nacional y municipal sobre el contexto local de la problemática y las medidas de gobierno realizadas hasta ese momento con respecto al problema público.

Por otro lado, se efectuaron dos entrevistas estructuradas, una a uno de los dos funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente de la Municipalidad de Paraná, encargados de la operatividad del plan, para recabar y contrastar información acerca del informe encontrado sobre los afectados, el contacto con los actores, los objetivos, y específicamente los criterios determinados para definir la población objetivo del plan, es decir, aquella a la que va dirigida el plan y sobre la que se pretende influir o intervenir para generar un cambio. Y otra vía email, a la gerencia de la empresa estatal Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) responsable del diseño del PISO, con las mismas preguntas.

Por último, es válido aclarar que se realizó una entrevista preliminar a uno de los funcionarios de gobierno municipal, en el momento de la recolección de información sobre el programa público abordado en esta investigación. La misma se grabó para luego sistematizar la información, como así también las técnicas de recolección de datos explicadas anteriormente, y expuestas en el siguiente cuadro (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010):

Racionalidad	Relevancia	Análisis Documental	Política Pública: diagnóstico, fuentes de información, población destinataria y actores
		Entrevista	Funcionario municipal y responsable de CEAMSE sobre afectados, objetivos y población
	Pertinencia	Análisis Documental	Objetivos de la Política Pública
Coherencia	Interna	Análisis Documental	Diagnóstico, objetivos y estrategias de actuación
		Entrevista	Funcionario municipal y responsable de CEAMSE sobre objetivos
	Externa	Análisis Documental	Objetivos, estrategias de actuación y marco legal de la Política Pública y del programa a comparar
		Entrevista	Funcionario municipal y responsable de CEAMSE sobre otros programas vigentes

Fuente: Elaboración propia

6.4 Procedimiento de análisis de datos

La adquisición de información sirve para responder a determinados propósitos planteados y originados desde los análisis de evaluación de diseño que corresponden cada uno a los objetivos específicos de esta investigación:

- 1) Determinar la racionalidad del Plan de Inclusión Social Nodo Paraná en cuanto a la relevancia y pertinencia de la definición y orientación de sus objetivos, y
- 2) Establecer la coherencia interna y externa en el diseño metodológico del Plan de Inclusión Social del Nodo Paraná.

Se realiza entonces, un análisis cuantitativo y cualitativo a través de la muestra de los resultados de los propósitos realizados, para generar la evaluación de diseño en el marco del planteamiento del problema.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación se busca relacionar los resultados del análisis con la teoría fundamentada sobre evaluación de políticas. Para esto se implementó la metodología de análisis propuesta por los autores Julio Franco Corzo en su libro “Diseño de Políticas Públicas” y, Osuna & Márquez de su “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”.

En primer lugar, se analiza la racionalidad, que se divide en un análisis de relevancia y pertinencia, siendo el primer objetivo específico de esta investigación. La relevancia, por su parte que analiza la forma en que se priorizaron y definieron los problemas sociales, se determina en este caso, a través de la información del documento del mismo plan, un informe provincial realizado por CEAMSE, y entrevistas estructuradas a un funcionario municipal y personal de la empresa estatal. De esta manera, se determinan las dimensiones socioeconómicas de los afectados, el alcance geográfico del problema, los elementos del contexto externo que influyen en el mismo, el número de los afectados y el de sus necesidades así como sus causales, los criterios usados para delimitar la población objetivo, las fuentes de información y la cobertura del plan.

Por otra parte, la pertinencia se analiza teniendo en cuenta la formulación de los objetivos expuestos en el plan, en cuanto contengan datos acerca de, su volumen o cantidad, espacio, tiempo, nombre un solo fin concreto que requiera una estrategia de actuación y comprenda variables cuantificadas, verbos utilizados que se traduzcan en acciones específicas, medibles y observables, y finalmente un resultado o producto esperado por objetivo.

En tercer lugar, la coherencia interna y externa del diseño del PISO, correspondiente al segundo objetivo específico de la investigación, se analiza a través los datos obtenidos en el documento del plan, las entrevistas realizadas e información de otras políticas o planes que se ejecuten en el mismo espacio temporal y físico-territorial del PISO. Se observan entonces, la jerarquía entre objetivos, su articulación con las estrategias y las necesidades de la población objetivo, y se relacionan los

objetivos y las estrategias de intervención del plan con los de otro para contrastar el grado de coordinación o contradicción entre los mismos, y con la normativa legal vigente.

Con todo, se pretende interpretar la información obtenida de las entrevistas y resultados numéricos generando conclusiones y recomendaciones a partir de cada propósito, como se denota en el siguiente cuadro de manera completa (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

Criterios de evaluación	Propósitos	Fuentes
Análisis de Relevancia	Delimitar el problema público del Plan de Inclusión Social en la agenda de gobierno provincial	Información y documentación del programa, sitio web oficial del gobierno nacional y entrevistas a funcionario de la Secretaría de Medio Ambiente, de la provincia y responsables de la empresa estatal CEAMSE
	Cuantificar e identificar los afectados y costos sociales del problema	
	Definir dimensiones geográficas del problema y socioeconómica de los afectados	
	Especificar fuentes de información y actores participantes sobre los que se basa el diagnóstico	
	Delimitar y cuantificar necesidades y causas en el diagnóstico en el diseño del plan	
	Determinar elementos externos que influyen en la intervención	
	Buscar criterios que definieron la población objetivo de la intervención y determinar la cobertura prevista en el plan	
Análisis de Pertinencia	Valorar la formulación de objetivos en términos de volumen o cantidad, espacio, tiempo, fin, verbo y resultados.	Información y documentación del programa
Análisis de	Clasificar y jerarquizar los objetivos con las estrategias de actuación del plan.	Información y documentación del

Coherencia Interna	Articular los objetivos con las necesidades de la población objetivo.	programa nacional y entrevistas a funcionario de la Secretaría de Medio Ambiente y responsables de la empresa estatal CEAMSE
Análisis de Coherencia Externa	Comparar el plan, en objetivos y estrategias de actuación, con otras políticas o planes que ocupen el mismo espacio temporal y físico-territorial, y relacionarlo con la normativa legal de orden superior.	Información y documentación sobre otros programas municipales y entrevistas a funcionario de la Secretaría de Medio Ambiente y responsables de la empresa estatal CEAMSE

Fuente: Elaboración propia

Los datos obtenidos, sean cuantitativos y cualitativos, dando respuesta a cada propósito realizado, permiten medir el valor de la intervención, desde cada análisis propuesto. En el caso del primero, se identifica la relevancia del plan, es decir, el alcance y prioridad que tiene el problema para ser público, cuando una situación que afecta a un gran número de personas con extensos efectos, genera insatisfacción en la ciudadanía y necesita de una respuesta del gobierno. También, permite dar razón a la intervención, conocer las fuentes utilizadas para determinar el problema y si han participado agentes claves y afectados, de qué manera el entorno social, político e institucional influencia el problema en el que se toman las decisiones sobre la localización y asignación de los recursos públicos, y la determinación correcta tanto de las necesidades como de los destinatarios del programa a quienes afecta el problema.

El segundo análisis, de pertinencia, permite conocer si los objetivos del plan están formulados de forma clara y concisa, si son adecuados al propósito que se quiere obtener sin ambigüedades en los mismos que genere confusiones sobre competencias o responsables.

El tercer y cuarto análisis logra ahondar en la lógica del plan, relacionando por un lado, los objetivos entre ellos para verificar si no existe duplicidad y conflictos

tanto en el mismo nivel como en niveles superiores o inferiores en la estrategia de la intervención (actuaciones, resultados, objetivos y metas). Y por otro lado, vinculando los objetivos y las actividades del plan de acción con las necesidades viendo su correspondencia. Por último, el análisis de coherencia externa permite brindar información sobre dos aspectos, primero la complementariedad o contradicción con otros planes o políticas que se realicen en el terreno o con los mismos destinatarios, para denotar si hay sinergia o superposición de objetivos y medidas que intervengan en el mismo espacio y tiempo; y segundo acerca de la adecuación del diseño del plan con las normas legales vigentes en los tres niveles de gobierno.

7 – Resultados

7.1 Análisis de Relevancia

- ❖ **1° propósito: Delimitar el problema público del Plan de Inclusión Social en la agenda de gobierno provincial.**

El problema público es la situación social y laboral de los recuperadores informales de residuos que operan en el Basural a Cielo Abierto (BCA) y en la vía pública, que llegó a la agenda de gobierno a través de una decisión política acerca del Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, que fue implementada en todo el país en el año 2005 y cuenta con un horizonte temporal establecido en veinte años (2005–2025). Se elaboró un plan provincial para Entre Ríos presentado en el año 2015, que prevé la eliminación de basurales a cielo abierto para mejorar el manejo de los residuos sólidos urbanos, por lo que se hizo necesario, en el caso de Paraná, atender la situación de los recuperadores del sitio de disposición final llamado el “volcadero” una vez que su fuente de ingresos sea destinada a un relleno sanitario, como parte del proyecto político planificado.²

- ❖ **2° propósito: Cuantificar e identificar los afectados y costos sociales del problema.**

En el diseño del PISO se indica debajo del apartado “Población Destinataria del PISO” que, en el año 2015, se registraron 300 personas que viven del basural a cielo abierto como recuperadores informales de residuos permanentes en el Municipio de Paraná. Este dato refleja mayores de edad y cabeza de familia que asisten 3 días por semana regularmente al volcadero para recuperar materiales reciclables de entre los residuos. Además se registran 162 recuperadores urbanos permanentes de la vía pública.

Por otro lado, existe un informe provincial denominado “Capítulo 17 - Análisis de la Situación Social de los Recuperadores Informales”, no incluido en el plan evaluado, que por fuentes de la misma empresa CEAMSE, se trata de un análisis

² Información consultada en octubre 2019. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/preservacion-control/gestionresiduos/estrategianacional>

general de la provincia de la situación social de los recuperadores informales, de ahí su relevancia para esta investigación, y que forma además, el primer informe del diagnóstico de la GIRSU en la provincia. Este es parte de la consultoría realizada por la empresa CEAMSE y no del proyecto en particular de cada una de las regiones seleccionadas para implementar el plan.³

En este mismo, se indica que en el año 2013, existían 250 familias trabajando dentro del basural. De estas estimaciones, entre quienes se dedican a estos trabajos informales, se encuentran personas en situación de vulnerabilidad como mujeres, niños y ancianos, y por lo tanto otra problemática que atraviesa la recuperación de residuos, afirma el estudio, es el trabajo infantil, debido a que muchos niños seleccionan la basura en sus casas y conducen los carros tirados por equinos.

Por otro lado, según fuentes primarias de la Secretaría de Medio Ambiente de Paraná, quienes tienen a cargo la gestión del plan, el PISO está pensado para las personas que serán afectadas por la clausura del predio y por la apertura de un relleno sanitario, lo que supone un costo social para ellos porque el volcadero tiene entre 80 y 100 años. Han trabajado de lo mismo y han encontrado en la recolección y separación de residuos una fuente de sustento, donde lo que pueden reciclar lo venden y lo orgánico lo utilizan para alimentar animales que crían para consumo propio.⁴

También indican que los afectados del problema son aquellas personas que trabajan de la recolección informal en el predio al volcadero. Familias que viven lindantes a ese terreno. Por otra parte, para la gerencia de la empresa CEAMSE, con quienes se pudo realizar una entrevista siendo los diseñadores del PISO, los afectados también son el grupo de recuperadores informales que, en el marco del proyecto de cierre del sitio de disposición final de RSU, pierden el acceso a los materiales reciclables y el ingreso monetario para su subsistencia.⁵

Por último, según los datos de la matriz de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de diciembre del año 2013, el costo total anual es de \$ 81.064.816,14, el costo GIRSU por habitante es de \$ 327,05, y la participación de la GIRSU en el Gasto Total Municipal es de 9,47%.

³ Anexos I Entrevista B. Respuesta 3

⁴ Anexos I Entrevista A. Respuesta 1

⁵ Anexos I Entrevistas A y B. Respuesta 1

❖ **3° propósito: Definir dimensiones geográficas del problema y socioeconómicas de los afectados.**

Por un lado, las 300 personas identificadas como recuperadoras informales de residuos que trabajan en el volcadero pertenecen a la localidad de Paraná, sin especificar de qué barrio o unidad municipal provienen en el diseño del plan. Aunque, sí se aclara que el predio de disposición final se encuentra en plena barranca del río Paraná a metros del centro paranaense. Por otro lado, en una entrevista, según una funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de Paraná, quienes están afectados son vecinos de la zona Antártida Argentina, Barrio San Martín, Mosconi, y Humito.⁶

Y por el otro, según el informe provincial, se trata de una población con Necesidades Básicas Insatisfechas arrojando indicadores que también contempla el documento del PISO como: hacinamiento, trabajo infantil de alto riesgo, falta de servicios básicos (cloacas, agua potable), la distribución del ingreso de los recuperadores, que en el año 2015 se explica en el PISO que su ingreso es de \$200 por día de trabajo, un ingreso promedio de \$2400 mensuales, también calidad de vida, indigencia, esperanza de vida y empleo, éstos últimos extraídos de los datos poblacionales provistos por el municipio de Paraná a la consultora a través de reuniones, nombrados dentro del apartado “Recuperadores del volcadero” del PISO.

Según Mariana Polito de la Secretaría de Medio Ambiente del municipio, el perfil de las personas afectadas son generaciones de familias que crecieron en un contexto de vulnerabilidad social, de pobreza, y que está asociado a las violencias que vivimos como sociedad como el narcotráfico, adicciones, violencias culturales, de género, intrafamiliares. Incluso aquellas personas que trabajan en la Cooperativa Nueva Vida lidian con alguno de estos problemas y se hace difícil su día a día.⁷

Por otra parte, desde la gerencia de CEAMSE, las personas dedicadas a la recuperación informal la mayoría de las veces se encuentran en situación de exclusión económica, social y cultural. Su trabajo ocurre en las peores condiciones en términos sanitarios, laborales, de ambiente de trabajo e ingresos. Generalmente comprende a

⁶ Anexos I Entrevista A. Respuesta 1

⁷ Anexos I Entrevista A. Respuesta 1

grupos familiares, dentro de los que destaca la presencia de personas en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños y ancianos.⁸

❖ 4° propósito: Especificar fuentes de información y actores participantes sobre los que se basa el diagnóstico en el diseño del plan.

Las fuentes de información secundarias y actores participantes en el diseño del plan señalados en el mismo documento del PISO, provienen de los relevamientos y acciones de inclusión realizadas por el gobierno municipal a través de sus programas, las reuniones entre la consultora a cargo del diseño y distintas áreas de trabajo del municipio, así como entrevistas con actores sociales vinculados con la GIRSU, y con la Secretaría de Ambiente Provincial. También se visualizan datos de las necesidades sociales de la población objetivo de Paraná brindadas por el municipio, y de la provincia que derivan del informe de indicadores básicos del 2012 a nivel nacional desde el Ministerio de Salud.

Según la empresa CEAMSE en la entrevista realizada, fuente primaria, el relevamiento se realizó a través de entrevistas con las secretarías y direcciones involucradas en la GIRSU de Paraná (Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación, Dirección de Medio Ambiente y Secretaría de Desarrollo Social), consultando el Programa de Desarrollo Integral de los derechos de los recuperadores de residuos y el registro de recuperadores de residuos (Decreto 293/13) que posee el Municipio de Paraná y el contacto directo con algunos recuperadores durante la realización del estudio de caracterización de RSU.⁹

Dentro del plan, se incluye un mapa de actores interesados e involucrados en la temática, en forma de cuadro, con información sobre sus roles, intereses, grados de influencia en la población de recuperadores y conocimiento del tema, predisposición al PISO, comunicación y en qué aspectos los impactará. Los actores considerados son: Comunidad en general, Recuperadores Informales del BCA, Recuperadores Informales de la vía pública, Funcionarios municipales, Establecimientos educativos, Instituciones de la Sociedad Civil e Intermediarios.¹⁰ Dicha información del mapa, según la empresa CEAMSE, se realizó a partir de los lineamientos requeridos por el

⁸ Anexos I Entrevista B. Respuesta 1

⁹ Anexos I Entrevista B. Respuesta 2

¹⁰ Anexos II Cuadro 1

BID para el desarrollo, relevando, identificando y entrevistando a instituciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas en la GIRSU y recuperadores informales. También se tuvieron en cuenta sociedades civiles y establecimientos educativos.¹¹

Finalmente, el diseño del PISO también caracteriza, seguidamente del mapa de actores con datos de Paraná, aquellos involucrados en el Mercado de reciclables de la provincia de Entre Ríos. Se distinguen entre públicos y privados y en que son heterogéneos de acuerdo a los distintos municipios. Nombra a los actores con sus roles característicos clasificados en grupos: vecinos, agentes económicos, municipios, recuperadores informales, acopiadores, galponeros y otros intermediarios.

Luego, se presenta una tabla con datos cuantitativos sobre la Recuperación en la Planta de Separación en Paraná.¹² Y al fin, se expone una segunda tabla que muestra precios del mercado formal por la venta de materiales reciclados dando una referencia comparativa sobre los valores de los productos advirtiendo uniformidad. Los últimos párrafos de esta sección hablan sobre los precios del mercado informal resolviendo que son inferiores a los del formal ya que las ventas son de menor cantidad, en un marco de menor transparencia, y por la asimetría que existe en la relación recuperadores-acopiadores en términos de capacidad económica, conocimiento e información sobre el mercado.¹³

❖ 5° propósito: Delimitar y cuantificar necesidades y causas en el diagnóstico

En el diseño del PISO, se especifican los criterios sociales más vulnerables en el sitio donde se instalará el proyecto provincial que busca erradicar los BCA. Dentro de éstos se nombran a los trabajadores informales del BCA, los asentamientos poblacionales cercanos, la necesidad de inclusión social de los recuperadores, efecto “Not In My Back Yard” (NIMBY) que significa “no en mi patio trasero”, riesgos para la salud por el BCA, y especialmente las familias que ingresan al BCA para alimentación de animales y propia.

¹¹ Anexos I Entrevista B. Respuesta 2

¹² Anexos II Tabla 1

¹³ Anexos II Tabla 2

Por este motivo es que cada municipio y comuna del proyecto presenta la situación social de GIRSU. En este caso, este plan la explica en forma de tabla desde los siguientes aspectos: la generación y separación en origen, la recolección, planta de separación y tratamientos, la disposición final, aspecto social, aspecto económico. Y en forma de texto expone la cobertura de servicios básicos, tasa de desempleo en la localidad, la composición del sistema de recolección, las finanzas, el costo por tonelada de basura recolectada y las áreas del Estado a cargo de los programas de separación de residuos vigentes. Con datos que se presentan cuantificados.¹⁴

Además, se reconocen y enuncian textualmente las políticas GIRSU de Paraná para el procesamiento de la basura que ya se están desarrollando y que el PISO reforzará, siendo ésta una potencialidad en el diagnóstico del plan. En esta parte se tienen en cuenta dos aspectos: “los ingresos económicos y fuente de subsistencia para las familias, y el grave problema ambiental de la generación de basura sin tratamiento adecuado”. Se nombran entonces a la Política municipal de GIRSU llamada “Paraná, espacio verde” con la situación del predio del Volcadero y las problemáticas medioambientales que se generan, y también específicamente al Programa de Desarrollo Integral de los derechos de los recuperadores de residuos que forma parte de la misma.

A su vez, se operacionaliza en actividades la “inclusión social”: la sistematización de la información de los recuperadores, acceso a beneficios sociales, inserción educativa, acceso a la salud y reinserción laboral, dentro del programa de acompañamiento social en el apartado “Plan de acción” del PISO.

Las características de las necesidades sociales y económicas de la población objetivo como distribución del ingreso, calidad de vida, indigencia, esperanza de vida, acceso a los servicios básicos y empleo se señalan brevemente pero están sin cuantificar en el diseño del plan. Por lo que refiere a las causas y consecuencias de los problemas, el PISO no posee este contenido de forma gráfica según el método explicado en la teoría de la evaluación de diseño que representa en un árbol o diagrama de flujos las relaciones causa-efecto de los problemas y permite relacionarlas y describirlas facilitando su interpretación.

¹⁴ Anexos II Tabla

❖ **6° propósito: Determinar elementos externos que influyen en la intervención**

Existe, como se ha expresado anteriormente, un informe provincial realizado en 2013 por la consultora sobre la situación pasada de los recuperadores. El mismo indica que el contexto geográfico, demográfico, medioambiental, social, económico y cultural condiciona la vida de la población, que en su mayoría es de pobreza, indigencia y vulnerabilidad. Se expone que esta situación afecta al conjunto familiar que vive del basural a cielo abierto, en el que niños y mujeres colaboran también con el trabajo con la basura.

Específicamente menciona a las enfermedades causantes desde el predio del basural, la generación del humo y gases producto de la quema de la basura espontáneo o intencional, malos olores y contaminación visual, la falta de educación mayoritaria en personas de sexo masculino, la dificultad en el acceso a la salud, y las condiciones precarias de vida en la construcción de sus viviendas. Sin embargo este informe no es nombrado en el PISO, se recurrió a él en esta investigación a través de la búsqueda de información.

También se desarrollan en el diseño, una síntesis de impactos negativos que generará a futuro el proyecto provincial explicando los perjuicios y beneficios que tendrá la población objetivo.

Por último, en el apartado del plan sobre “la situación social en Entre Ríos” se estima que a medida que aumenta el nivel de desempleo, el número de recolectores informales también lo hace, aclarando que es necesario observar la variable en cada localidad de manera particular. La situación de desempleo en Paraná según datos brindados por el municipio estima que la tasa de desempleo es del 6% superior a la provincial en el año 2015. Sin embargo no hay indicadores de otro año con respecto al desempleo en la localidad de Paraná para poder hacer el análisis temporal.

❖ **7° propósito: Buscar criterios que definieron la población objetivo de la intervención y determinar la cobertura prevista en el plan.**

La empresa CEAMSE indicó a la pregunta sobre el criterio para seleccionar la población objetivo en el PISO, que se trata de un plan exclusivamente dedicado a las cuestiones relacionadas con los medios de subsistencia de los recicladores informales

que llevan a cabo la recuperación de materiales en sitios de disposición final de RSU. Y como es un proyecto de Consultoría de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Social y el BID, en los términos de referencia se dan los lineamientos para el Desarrollo de Planes de Inclusión Social (PISO) que se deben contemplar para la elaboración del plan.¹⁵

La población destinataria del PISO definida en el diseño del plan contempla: personas adultas y cabeza de familia, sin empleo que viven de la separación informal de residuos en el BCA, y quienes recuperan residuos en la vía pública. No incluye en este apartado al conjunto familiar (mujeres, niños y ancianos) sí estimados en el diagnóstico, el plan de acción posteriormente, y en la entrevista realizada a la empresa estatal cuando se le preguntó por el perfil de las personas dedicadas a la recuperación informal.

Por ende, en cuanto a la cobertura prevista en el plan, según la metodología de análisis seleccionada en esta investigación, específicamente la propuesta por Osuna & Márquez, se puede alegar que la población en el apartado “Población Destinataria del PISO. Situación Social” no sería congruente con lo estipulado en el diagnóstico y medidas establecidas en el mismo plan, presentándose una infraestimación en el mismo.

7.2 Análisis de Pertinencia

❖ 8° propósito: Valorar la formulación de objetivos en términos de volumen o cantidad, espacio, tiempo, fin, verbo y resultados.

Evaluar la pertinencia de un programa radica en la definición clara y medible de sus objetivos que conlleva al éxito de la intervención, facilitando posteriormente la consecución de los mismos y el análisis según el grado de satisfacción de estos criterios seleccionados. Estos se tomaron de las guías sobre políticas públicas tanto de Osuna & Márquez como de Julio Franco Corzo.

En el apartado del diseño del plan denominado “objetivos particulares del PISO” se visualiza: un objetivo principal que luego se lo denomina propósito, cuatro objetivos que dan cumplimiento al primero, y luego en el apartado “Plan de acción”

¹⁵ Anexos I Entrevista 2. Respuesta 1

nueve objetivos de las acciones que forman parte de la primera etapa de esta sección. En este último contenido, dividido en dos etapas, una se llevará a cabo a corto plazo durante la ejecución de las obras de infraestructura para la construcción del Centro de Disposición Final, y otra a mediano plazo, que comprende acciones posteriores al cierre del BCA.

A continuación se presentan en una tabla el objetivo principal y aquellos cuatro que se exhiben por debajo en el plan, éstos son llamados por la empresa en la entrevista realizada como objetivos específicos.¹⁶

Objetivo principal	Objetivos específicos
Atender la situación del grupo de recuperadores de residuos que realizan las tareas de recuperación en el sitio de disposición final denominado “El volcadero”, a la vez que fortalecer una gestión integral de residuos en el área de influencia del centro ambiental Paraná.	Incorporar al trabajo formal bajo la modalidad de “Cooperativa de Trabajo” dentro de la estructura operativa de la actual Planta de Separación de RSU a aquellos grupos que en la actualidad realizan tareas de recuperación de residuos informalmente en el volcadero.
	Respetar la premisa básica del PISO, la cual establece que los trabajadores informales afectados por el cierre del BCA deben incrementar o al menos mantener sus ingresos previos a la intervención propuesta por el plan, mientras que se mejoran las condiciones de trabajo.
	Plantear una alternativa laboral para aquellos recuperadores que no puedan o no quieran ser incluidos dentro de la estructura de las Plantas de Separación.
	Mejorar las condiciones de trabajo de quienes recuperan residuos en la vía pública en la ciudad de Paraná, mejorando también la higiene urbana.

Fuente: elaboración propia

Seguidamente, se enfocará el análisis de formulación del objetivo principal y los cuatro objetivos específicos:

- Atender la situación del grupo de recuperadores de residuos que realizan las tareas de recuperación en el sitio de disposición final denominado “El

¹⁶ Anexos I Entrevista B. Respuesta 4

volcadero”, a la vez que fortalecer una gestión integral de residuos en el área de influencia del centro ambiental Paraná.

El objetivo principal no posee términos de volumen o cantidad sobre el grupo de recuperadores. Contempla el espacio donde operan los recuperadores y localidad de la gestión integral de residuos. No se establece la temporalidad. Este objetivo contiene dos fines distintos que requieren distintas estrategias de actuación, y en los que no se especifica qué abarca “la situación del grupo de recuperadores” ni la “gestión integral de residuos”, a la vez que no se observan variables cuantificadas. En lo que se refieren a los verbos usados en infinitivo “atender” y “fortalecer”, no se traducen en acciones específicas y mensurables. Los resultados esperados de este objetivo son los cuatro objetivos siguientes que permitirán el alcance del mismo.

- Incorporar al trabajo formal bajo la modalidad de “Cooperativa de Trabajo” dentro de la estructura operativa de la actual Planta de Separación de RSU a aquellos grupos que en la actualidad realizan tareas de recuperación de residuos informalmente en el volcadero.

En este objetivo específico no hay un término que establezca volumen o cantidad sobre cuántos de esos “grupos” se incorporarán a la Planta de Separación de RSU, por ende no traduce el objetivo principal en términos medibles. Se especifica el espacio dando información sobre el lugar donde se incorporan los recuperadores, así como donde trabajan. No se encuentra definido el aspecto temporal en el cual se realizará el objetivo. El fin del objetivo es uno y requiere una estrategia de actuación, se define cómo será el trabajo formal, y responde al objetivo principal del PISO de “atender a la situación del grupo de recuperadores de residuos en el área de influencia del centro ambiental Paraná”, aunque no contiene variables cuantificadas. Con respecto a su verbo en infinitivo “incorporar”, éste indica el compromiso asumido por el gobierno refiriéndose a una acción medible y específica. El resultado inmediato esperado que pretende alcanzar este objetivo es uno solo: crear dos nuevos turnos de 65 trabajadores para la planta de separación, en la segunda etapa del Plan de acción del PISO, que se realiza una vez finalizadas las obras de relleno sanitario y el saneamiento del BCA.

- Respetar la premisa básica del PISO, la cual establece que los trabajadores informales afectados por el cierre del BCA deben incrementar o al menos

mantener sus ingresos previos a la intervención propuesta por el plan, mientras que se mejoran las condiciones de trabajo.

En este objetivo no hay especificación sobre cantidad o volumen en cuanto a trabajadores informales, ni de sus ingresos ni de sus condiciones de trabajo. Se identifica espacio al cual pertenecen los trabajadores. No especifica en qué tiempo se incrementarán, según el caso, los ingresos de los trabajadores ni tampoco en cuánto mejorarán las condiciones de trabajo. Se visualizan dos fines en un mismo objetivo que responden al objetivo principal del PISO pero dificulta su determinación al requerir dos estrategias de acción distintas, en el que no comprenden variables cuantificadas, ni se determina qué abarca “las condiciones de trabajo”. En cuanto a los verbos, el primer fin contempla una acción específica y mensurable con los términos en infinitivo “incrementar” y “mantener”, pero el segundo usa el verbo en infinitivo “mejorar” que no resulta específico. Por último, en este objetivo existe más de un resultado inmediato esperado que se pretende alcanzar en el diseño del PISO:

- Programas de Recuperadores BCA funcionando con éxito.
 - Definición de los grupos que trabajarán en la PLANTA DE SEPARACIÓN.
 - Un centro verde operativo.
 - Concreción de cooperativas con matrícula en trámite.
 - Mujeres recuperadoras del BCA y recuperadoras urbanas de la ciudad de Paraná participando en igualdad de condiciones.
 - Definición de los grupos de recuperadores que trabajarán en el programa de Recolección Selectiva con inclusión.
 - Trabajadores utilizando uniformes y elementos de protección personal.
- Plantear una alternativa laboral para aquellos recuperadores que no puedan o no quieran ser incluidos dentro de la estructura de las Plantas de Separación.

El objetivo incluye la cantidad de alternativa laboral para los recuperadores que no trabajarán en la planta. No se identifica espacio o lugar de la alternativa laboral. No se especifica en qué tiempo se plantea la alternativa laboral, ni si será permanente. El fin del objetivo responde al principal, y requiere de una estrategia de acción aunque no contiene variables cuantificadas ni indica qué alternativa laboral. En cuanto al

verbo en infinitivo “plantear”, no refiere a una acción específica orientada a un comportamiento mensurable. Los resultados esperados para este objetivo dentro de la primera y segunda etapa del plan de acción son más de uno:

- Definición de los grupos que trabajarán en los PUNTOS VERDES.
 - Estudio de nichos de mercado para emprendimientos sociales elaborado.
 - Estudio de mercado de reciclables elaborado.
 - Grupo de recuperadores conformados trabajando en los PUNTOS VERDES.
 - Estrategias de venta desarrolladas y con instancias de evaluación periódicas.
-
- Mejorar las condiciones de trabajo de quienes recuperan residuos en la vía pública en la ciudad de Paraná, mejorando también la higiene urbana.

No se identifican términos que indiquen volumen o cantidad sobre las condiciones de trabajo, ni la higiene urbana, así como tampoco cantidad de recuperadores en la vía pública. Se incluye el lugar o espacio al que pertenecen los recuperadores nombrando la localidad. No contempla en cuánto tiempo se mejorarán las condiciones de trabajo ni la higiene urbana. Este objetivo tiene dos fines, que responden al principal pero requieren dos estrategias de acción diferentes. Ninguno contiene variables cuantificadas, ni se da cuenta qué incluye “las condiciones de trabajo”. Con respecto a los verbos usados en infinitivo “mejorar”, no indican acciones específicas y medibles. Los resultados inmediatos esperados de este objetivo son dos:

- Programa de Recuperadores Urbanos vía pública funcionando con éxito.
- Trabajadores utilizando uniformes y elementos de protección personal.

En la siguiente tabla se muestra el cumplimiento de los aspectos de los objetivos para valorar su formulación:

Objetivo	Volumen o cantidad	Espacio	Tiempo	Fin	Verbo	Resultados
Principal	No	Si	No	No	No	Si
1°	No	Si	No	Si	Si	Si
2°	No	Si	No	No	Si	No
3°	Si	No	No	No	No	No
4°	No	Si	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia

Por último se realiza un análisis general de formulación con los criterios anteriores a los nueve objetivos encontrados en el plan de acción que se exponen seguidamente:

Objetivos de las acciones de la primera etapa del “Plan de acción”

- Mejorar las condiciones de trabajo actuales de los 300 recuperadores permanentes del BCA, y de los 100 recuperadores urbanos de la vía pública.
- Fortalecer las capacidades institucionales del Estado para abordar la inclusión social de los recuperadores.
- Fortalecer las capacidades organizativas de los recuperadores y su inserción en el sistema de salud, de educación, y de la seguridad social.
- Definir y capacitar a los grupos de recuperadores que trabajarán en la Planta de Separación y en los Puntos Verdes.
- Definir y capacitar a los recuperadores urbanos que participarán de los Programas de “Recuperadores Urbanos”, incluyendo a los recuperadores informales que hoy trabajan en las calles.
- Definir y capacitar a los recuperadores que trabajarán en los emprendimientos sociales alternativos.
- Conocer en mayor profundidad el mercado de materiales reciclables.
- Conocer los nichos de mercado potenciales para los emprendimientos productivos y de servicios de forma tal de poder diseñar programas de acción en cada uno de los ejes.

- Desarrollar planes piloto, a los fines de evaluar el desenvolvimiento de dichos programas y evaluar eventuales mejoras necesarias en un marco controlado.

Teniendo en cuenta volumen o cantidad para definir los objetivos, solo el primero cumple con este aspecto. En cuanto al espacio, se da una referencia en dos objetivos, cuando exponen el lugar de trabajo de los recuperadores: BCA, vía pública, Planta de Separación y Puntos Verdes. Con respecto a la temporalidad se define en un párrafo anterior que todos estos objetivos apuntan a la primera etapa que se llevará a cabo durante la ejecución de las obras, a realizarse en corto plazo del plan de acción. Los fines de estos objetivos requieren en cuatro casos de dos estrategias de acción distintas como aquellos que plantean “definir y capacitar” y “fortalecer capacidades organizativas e inserción”, y solo el primero contiene variables cuantificadas. Por lo que refiere a sus verbos en infinitivo, no se traducen en acciones específicas ni mensurables. Y por último los resultados esperados por objetivo no se encuentran aclarados.

Es válido aclarar que en este análisis no se tuvo en cuenta el criterio de la existencia de un responsable a cargo de cada objetivo debido a que el plan los especifica en cada acción planteada y descripta en el diseño. Por lo que no se hizo necesario en los objetivos.

7.3 Análisis de Coherencia Interna

Dentro de este análisis se verifican dos factores: la jerarquía de objetivos y la correspondencia entre problemas y objetivos.

❖ 9° propósito: Clasificar y jerarquizar los objetivos con las estrategias de actuación del plan.

En primer lugar, para establecer una ordenación de los objetivos del PISO y analizar su coherencia, se necesita clasificar los niveles de estrategia en la intervención: la meta, objetivos globales, objetivos específicos, actuaciones y resultados. Una forma de representar gráficamente estas relaciones causales es el “árbol de objetivos” que permite evaluar la articulación de la estrategia y cómo repercute una actividad en la consecución de un objetivo.

Existen dos tipos de clasificación o estructuración de objetivos, la piramidal que va desde la meta hasta los resultados en la base, y en la que puede haber más de una actuación para un mismo objetivo, manteniendo la relación con la meta final. Y la lineal, en la que no hay diferencia entre los niveles de objetivos, lo que produce que todos contribuyan de la misma manera al logro de un fin complicando el establecimiento de prioridades y recursos, y por ende su valoración.

Sin embargo, dentro del plan, no se presenta una cadena causal en forma de gráfico entre objetivos, meta, acciones, y resultados, sino en forma de texto y en diferentes apartados, sin visualizar esta “articulación en cascada” de la programación. Se identifican: un objetivo principal; seguidamente objetivos particulares; en el apartado del plan de acción en su primera etapa, otros objetivos; en el mismo, ejes de acción con sus respectivas actividades y tareas explicando la ampliación de programas que ya se estaban implementando desde el municipio; cronograma; presupuesto; tiempo en que se realizarán; y resultados o productos esperados. Por último, en una segunda etapa de este capítulo se definen más acciones a mediano plazo, contemplando las mismas características de la etapa anterior, con cronograma, presupuesto, tiempo y resultados.

Por otro lado, la gerencia CEAMSE quien diseñó el PISO, afirma en la entrevista realizada, que los objetivos específicos del PISO son los cuatro que aparecen bajo el título de objetivos particulares que se encuentran seguido del objetivo principal, sin nombrar a los objetivos encontrados en el apartado “Plan de acción”. Esto demuestra según la metodología teórica utilizada en esta investigación, una ausencia de jerarquía e incoherencia en el diseño del plan, dando a entender también en este caso que se trata de una clasificación lineal de objetivos, que se explicó anteriormente.¹⁷

Ahora bien, vale aclarar que determinadas variables de los niveles de la intervención se presentan en términos mensurables, como las actividades o tareas, el tiempo, los costos y la cantidad de recursos humanos, financieros y físicos necesarios detallados en el presupuesto. Esto último permite, como afirma la teoría en la lógica de la planificación para la jerarquía de objetivos, ver la influencia concreta que tendrán estos elementos sobre las condiciones que el plan busca modificar.

¹⁷ Anexos I Entrevista B. Respuesta 4

Además, como afirma la guía de evaluación de diseño utilizada en la investigación, no solo se requiere identificar cada uno de los niveles de programación para este análisis sino también valorar estas estrategias de actuación según criterios. En este caso de estudio son los “criterios sociales más vulnerables” nombrados anteriormente también en el análisis de relevancia en esta investigación y la posibilidad de incorporar formalmente a la población objetivo a los trabajos y tareas que demanden las obras del Proyecto ejecutivo de GIRSU para Entre Ríos. Ambos descriptos en “la síntesis de impactos negativos significativos del proyecto” dentro del documento.

❖ **10° propósito: Articular los objetivos con las necesidades de la población objetivo.**

En segundo lugar, se contempla la relación entre los problemas y sus causas desarrolladas en el diagnóstico, y los objetivos y sus efectos, para verificar si éstos últimos responden a las necesidades y problemas de la población objetivo.

Para ello, conforme el procedimiento técnico-metodológico seguido en esta investigación, se comparan en simetría y congruencia los gráficos de árbol de problemas y objetivos que se realizan en los análisis anteriores con el fin de que cada objetivo responda a un problema. Pero como en el caso de estudio no se utilizan estos elementos gráficos, no se puede realizar dicho análisis.

7.3 Análisis de Coherencia Externa

❖ **11° propósito: Comparar el plan, en objetivos y estrategias de actuación, con otras políticas o planes que ocupen el mismo espacio temporal y físico-territorial, y relacionarlo con la normativa legal de orden superior.**

El análisis de coherencia externa permite verificar el grado de correspondencia, compatibilidad o incompatibilidad entre un programa y otras intervenciones, que comparten el mismo espacio temporal y físico territorial. Es necesario comparar los objetivos y medidas entre los programas para estudiar las sinergias comprobando si refuerzan o anulan los efectos buscados, y también las superposiciones que existan, más aún si lo que se pretende es reducir o eliminar las problemáticas detectadas.

La segunda cuestión a tener en cuenta en el análisis de coherencia externa es la relación del desarrollo del programa con la normativa legal vigente a respetar en el diseño del mismo.

Por un lado, la metodología para valorar la primera cuestión del análisis, indica la guía teórico-metodológica seguida en este trabajo de estudio, es la comparación de los árboles de problema y objetivos de los distintos programas para revisar las relaciones de las “cadenas causas-medios” de los mismos.

Sin embargo, la empresa CEAMSE en la entrevista cuando se le preguntó sobre la existencia de una relación con otra política vigente en el mismo espacio temporal y físico, y algún programa o plan con el mismo o similar objetivo, señaló que estos planes son exclusivos para cada proyecto ejecutivo y en el caso del Plan Provincial GIRSU para Entre Ríos se elaboraron planes de inclusión social para los Nodos Paraná, Santa Elena y Concordia.¹⁸ Pero sí afirmaron en la respuesta a la pregunta sobre el relevamiento a los afectados del problema, haber consultado al Programa de Desarrollo Integral de los derechos de los recuperadores de residuos.¹⁹

Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Paraná, afirma que en el marco del PISO no existe otro programa con el mismo o similar objetivo que comparta el mismo espacio. Si existen otras acciones y otros programas que están desarticulados del PISO que quizás estén apuntando a ese objetivo. Desde la subsecretaría se quiso articular el plan a gestionar, con el programa de Recuperadores de Derechos y con el Ministerio de Desarrollo Social.²⁰

Asimismo, en el diseño del PISO, en el diagnóstico de la situación social, se nombra efectivamente al Programa Recuperadores de Derechos cuando se especifican las políticas que el municipio lleva adelante en materia de gestión integral de residuos, las enuncia una por una y afirma que a través del plan serán reforzadas. Además, tanto en el segundo eje de acción del PISO, como en el análisis del desarrollo del programa que se realiza posteriormente, se describe que se busca fortalecer las acciones ya implementadas por el municipio, determinando en lo que avanzó este último con este programa y lo que se propone ampliar desde el PISO. Esto se llama, según el análisis

¹⁸ Anexos I Entrevista B. Respuesta 5

¹⁹ Anexos I Entrevista B. Respuesta 2

²⁰ Anexos I Entrevista A. Respuesta 5

de coherencia externa definido en esta investigación, una sinergia, ya que se plantea extender las medidas de un programa ya existente en otro plan, buscando reforzar impactos.

A pesar de lo dicho anteriormente, no se puede aplicar el método propuesto por la teoría de análisis de la investigación ya que ninguno de los programas presenta los árboles de problemas y objetivos para valorar si existe complementariedad o incompatibilidad entre los mismos.

Desde el plan también se exponen, a parte de las políticas implementadas por el municipio, los objetivos del programa Recuperadores de Derechos, que al observarlos sin que el plan lo especifique directamente, se denota que comparten con el PISO el mismo espacio físico territorial, su población destinataria, y el mismo fin de los objetivos específicos del PISO, formulados de otra manera, como es la cuestión de los ingresos de los recuperadores y los emprendimientos laborales. Lo que en la teoría de evaluación de coherencia externa que se sigue en esta investigación, se denomina superposición. A continuación los objetivos del programa manifestados en el PISO:

- Mejorar las condiciones de vida de los recuperadores de residuos
- Erradicar el trabajo infantil asociado a la actividad
- Garantizar la salud de los equinos
- Mejorar el tránsito vehicular, sobretodo en la zona del centro-microcentro
- Promover la finalización de la educación obligatoria y la capacitación en oficios
- Mejorar los ingresos de las familias recuperadores urbanos de residuos a través del incremento de la rentabilidad y la innovación tecnológica
- Promover la integración al mercado formal de trabajo de los recuperadores urbanos de residuos, a través de la creación y fortalecimiento de emprendimientos laborales individuales, familiares y asociativos.

Por otro lado, el diseño del PISO contempla una sección que describe el marco legal e institucional del plan, desde el nivel nacional, provincial y municipal. En los subtítulos, destaca las leyes nacionales acerca de la política ambiental, la gestión integral de residuos, aspectos sociales que incorpora la ley provincial para la gestión integral de residuos como la inclusión social de recolectores al sistema y la participación de la comunidad, y ordenanza y decreto de Paraná relativas a la GIRSU,

además de un proyecto de decreto reglamentario propuesto por la empresa. Es más, también se da cuenta de una crítica sobre la disposición final de los residuos que no son recuperables, en los que el sistema vigente no contempla sus efectos contaminantes teniendo únicamente como destino el basural a cielo abierto.

8 – Discusión, conclusiones, recomendaciones y limitaciones

En este apartado final, se infiere a partir de la interpretación de los datos obtenidos sobre los distintos análisis para la evaluación de diseño del PISO, y con ésta responder a la pregunta de investigación. También se pretende dilucidar que se realizó la construcción de una propuesta teórica-metodológica desde varios autores para analizar el caso de estudio, en el que los mismos pueden contribuir en el campo de la Ciencia Política en general, y análisis de las Políticas Públicas al momento de su evaluación en particular.

De este modo es que se afirma que se pudo responder a la pregunta de investigación en el análisis de los datos obtenidos a partir de la mayoría de los propósitos planteados para realizar la evaluación de diseño del PISO, excepto los que exigían un diagrama de flujos en su análisis ya que el plan no los contemplaba. Por ende, también se cumplió con el objetivo general y asimismo con los objetivos específicos de esta investigación.

De acuerdo a la situación problemática desarrollada, se concluye que el Plan de Inclusión Social se trata de una iniciativa del gobierno nacional financiada por un organismo externo, como es el BID en este caso. El gobierno, al tercerizar la estrategia de intervención otorgando por concurso a la empresa estatal CEAMSE el diseño del proyecto provincial dentro del cual se encuentra el PISO, causó la desarticulación que existe entre los niveles de gobierno responsables de la implementación y ésta última. Al momento del comienzo de la gestión, la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Paraná no contaba con toda la información necesaria para realizar su trabajo debido a que le faltaban datos e información útiles que había recolectado la empresa. En este punto se hace referencia al informe provincial elaborado en 2013 que proveía de la situación social detallada de los afectados en el problema a enfrentar, y que en esta investigación permitió completar el análisis de manera provechosa.

Además, desde cada propósito, se deducen distintas conclusiones y recomendaciones que dan luego el resultado final de los objetivos de la investigación, como es la racionalidad y coherencia del plan. De los primeros siete que refieren al

análisis de relevancia se extrae que el problema es considerado público por una decisión estatal que forma parte de la agenda de gobierno nacional. En éste, al tener que eliminar los basurales a cielo abierto y gestionar los residuos de la provincia, se propone entonces atender la situación social de los recuperadores de la ciudad de Paraná que hace años viven en situación de pobreza y exclusión, como una consecuencia secundaria adaptada a intereses políticos.

Con respecto a los afectados y costos sociales podemos concluir que se define claramente en el diseño la población destinataria y se reconoce la cantidad, así como los costos que el gobierno ha gastado en la gestión integral de residuos. Sin embargo, no se indican aquellos costos del gobierno por las otras problemáticas sociales que sufre la misma población y de la cual se quiere encargarse este plan. Se denota también que tanto la funcionaria del municipio y la gerencia de la empresa en las entrevistas, estimaron que familias enteras se encargaban de la recuperación de los residuos, existiendo el problema del trabajo infantil en el predio. Este plan solo toma 300 individuos “mayores de edad y cabeza de familia”, revelando incluso anteriormente en los “criterios sociales más vulnerables” que las familias que ingresan al BCA para alimentación de animales y propia son la población más vulnerable que se verá afectada por la clausura del basural.

Por consiguiente, de esto se puede concluir como se muestra en los resultados, que la determinación de las características que debe reunir la población destinataria no es congruente con los criterios sociales y las necesidades de la población abordadas en el diagnóstico. Tampoco lo es con las acciones adoptadas en el plan, ni con lo que se reveló en las entrevistas realizadas. Por esta razón se define que existe una infraestimación de la población en el diseño del plan ya que hay una proporción del conjunto familiar que queda excluido en el apartado de la “Población Destinataria” del diseño. No obstante, se prevé en las medidas del plan darle un tratamiento equilibrado a los distintos grupos de edad que forman parte de la población afectada por las problemáticas sociales del BCA, no existe un sesgo en este punto, como lo explica la evaluación de cobertura según los autores Osuna & Márquez.

Las dimensiones geográficas del problema y socioeconómica de los afectados formuladas en el diseño son escasas y no se encuentran cuantificadas. Además, las fuentes utilizadas para brindar datos de las necesidades sociales de la población

objetivo no están lo suficientemente desagregadas debido a que se describen indicadores y datos de la población de Paraná y la provincia en su totalidad, información que forma parte del contexto externo de la problemática. El diagnóstico no se circunscribe a la situación puntual de los recuperadores informales de la localidad, que son aquellos a los que el plan apunta, a pesar de asegurar que los relevamientos provienen del contacto con las áreas de trabajo del gobierno municipal y algunos recuperadores de la zona afectada.

En cambio, sí se pudo obtener de las entrevistas y el informe provincial más información de valor para el diagnóstico y por ese motivo sus datos se incluyeron en los resultados de los propósitos. Por lo que se recomendaría anexar el informe provincial realizado por la misma empresa para complementar la información de la población objetivo en el diseño del plan.

En otro orden de cosas, como potencialidades del diagnóstico, las referencias sobre la gestión de residuos en la ciudad de Paraná, las políticas que viene implementando el municipio y la presentación de actores que forman parte de la problemática de los recuperadores y de la cadena del mercado de reciclables, son abarcativas, rigurosas y están cuantificadas. Aunque el programa de Recuperadores de Derechos se explica más detalladamente en el final del plan.

En cuanto al contexto socioeconómico externo, el diseño del plan abarca datos útiles de la provincia y de la localidad de Paraná en general, afirmando que influyen en la cantidad de recuperadores, como la tasa de desempleo. También describe las condiciones ambientales del sitio de disposición final y las distintas consecuencias negativas que genera en el medio ambiente y la población. Aunque de forma más concreta, conceptualmente clara y exhaustiva se determina el contexto socioeconómico en el informe provincial, no incluido en el plan, realizado por la empresa.

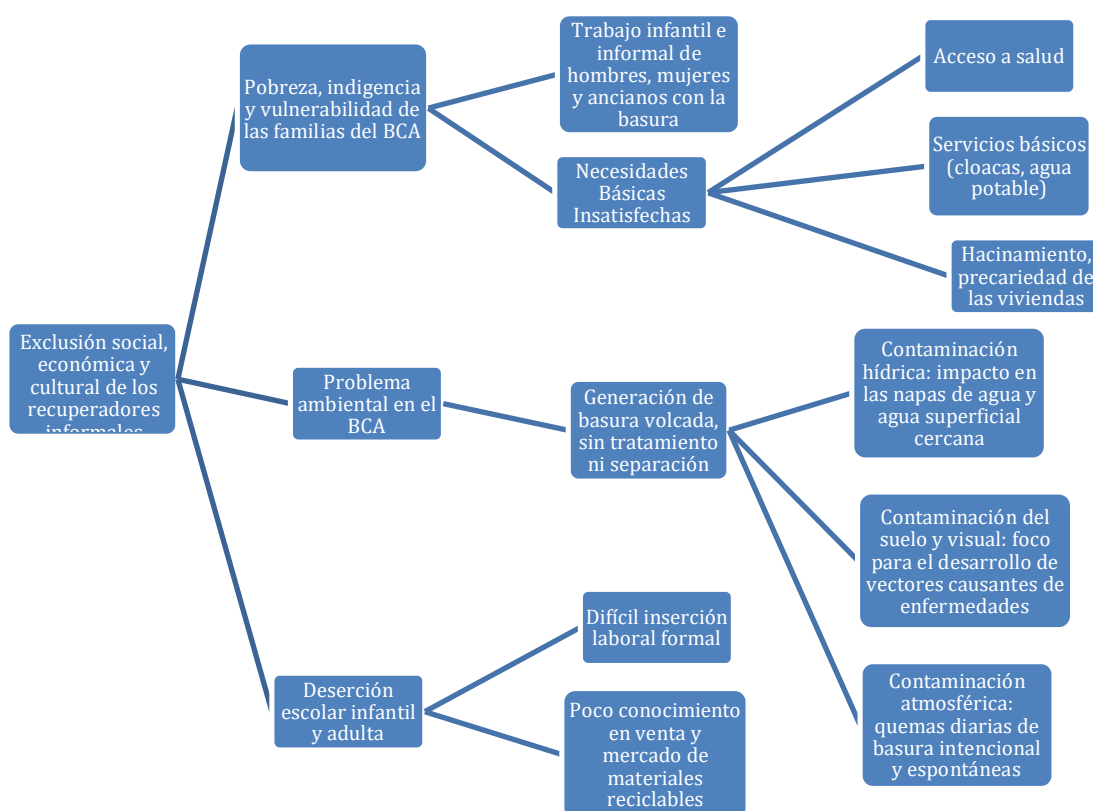
Asimismo se destaca, como se mencionó en los resultados, el apartado del diseño que explica los impactos negativos que generará el cierre y clausura del basural, ya que las obras del Proyecto influyen en la situación social de los recuperadores. Además de que el diseño contempla detalladamente la forma en que lo

hará, expresando el beneficio y los tres perjuicios de mayor relevancia que se producirán, otorgándole fundamentación al PISO por su implementación necesaria.

A pesar de esto, los problemas de los recuperadores informales de la ciudad se presentan de manera dispersa y no son explícitos, lo que produce que no haya una jerarquía clara de los problemas y necesidades de la población objetivo. Esto es, según la guía de evaluación de diseño usada en este trabajo, que no están claramente resaltados y la información se considera incompleta para caracterizar exhaustivamente la realidad objeto de la intervención.

De manera que se recomienda la construcción de un árbol de problemas o diagrama de flujos para representar las relaciones de causa-efecto de los mismos. Con el fin de ilustrar se ofrece un ejemplo supuesto a continuación con los datos del diseño del plan complementados con los del informe provincial, identificando a tres problemáticas como focales en el diagnóstico: pobreza, indigencia y vulnerabilidad; ambiental; y deserción escolar infantil y adulta, dando como resultado el problema principal de exclusión social, económica y cultural de los recuperadores informales.

Árbol de problemas:



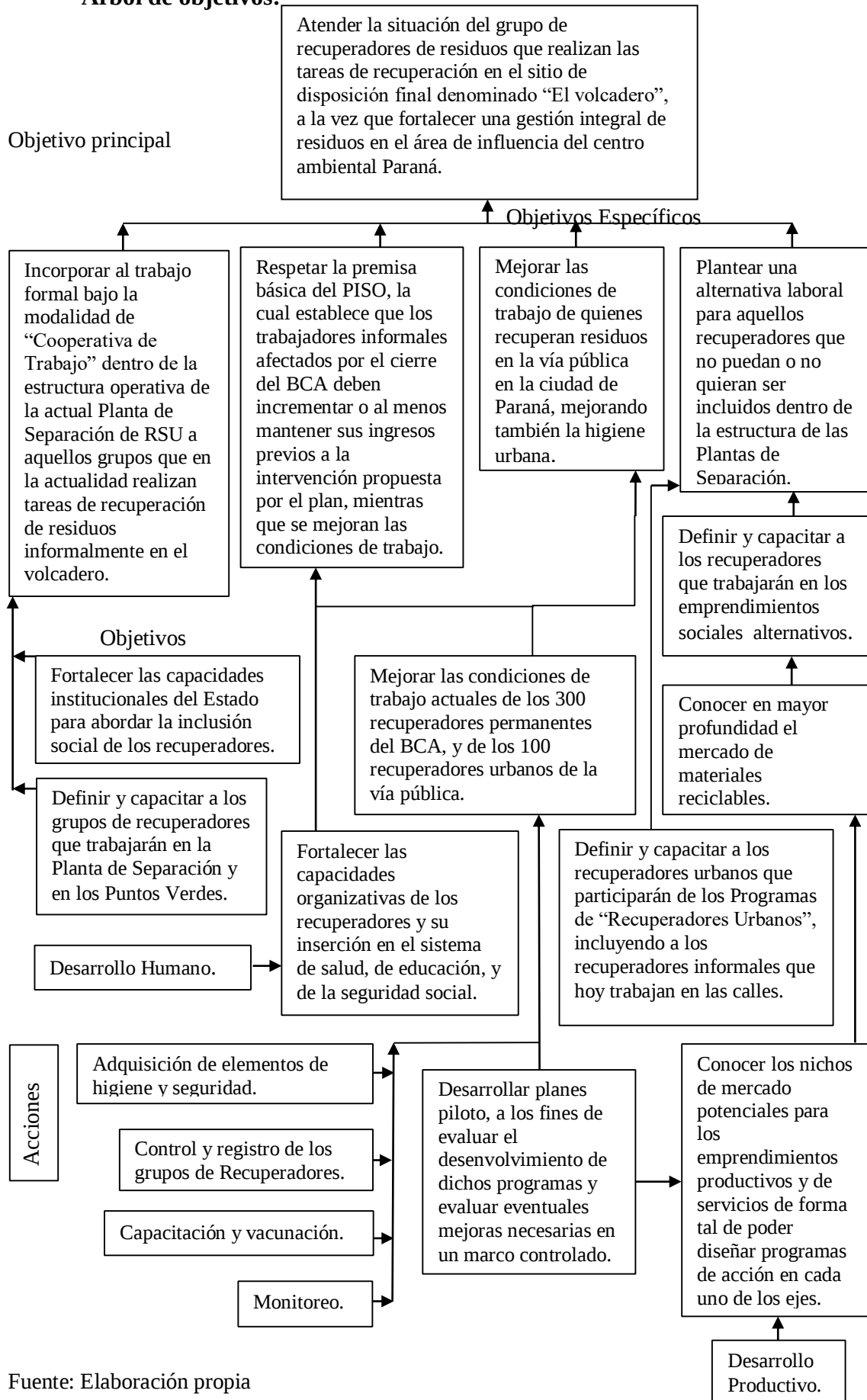
Fuente: Elaboración propia

Por lo que se refiere al análisis de pertinencia, que abarca el propósito ocho, se infiere que existen problemas en la formulación de los objetivos que derivan de ambigüedades, dos intenciones en un mismo objetivo, falta de concreción en la definición de los fines, de alusión a términos medibles y de tiempo esperado para su logro. Esto produce dificultades en la determinación de los mismos para dar funcionalidad a las estrategias de actuación y la evaluación del plan en su conjunto. Incluso da pie a múltiples resultados esperados en un mismo objetivo, como se muestra en los resultados en la mayoría de los casos, por la interpretación diversa de su significado, condicionando también la valoración de la actuación y el logro del objetivo.

Se recomienda entonces la reformulación de los mismos dividiéndolos por fines o intenciones distintas, generando así una mayor cantidad de objetivos específicos y revisando cuál es el objetivo general por el cual el plan funcionará y del cual derivarán los demás. También, cuál es la función que cumplen en los niveles de la planificación, aquellos que se presentan como objetivos en el plan de acción.

Por otro lado, en cuanto al análisis de coherencia interna que incluye los propósitos nueve y diez, se afirma que la cadena de los niveles en la estrategia de intervención entre: el objetivo principal, objetivos específicos, otros objetivos encontrados en el plan de acción, los ejes de acción, medios y resultados, es deficiente al no ser clara su relación causal. La debilidad se encuentra en la falta de una clasificación jerárquica entre los objetivos específicos y aquellos del plan de acción ya que se advierten conflictos entre ellos apuntando en la mayoría de los casos al mismo fin, dificultando así también la atribución de resultados y actuaciones. Para ver este inconveniente y teniendo en cuenta que el diseño no realizó un diagrama de objetivos según la teoría metodológica recomendada, se construyó un árbol de objetivos como ejemplo, que en la parte de abajo muestra la estructuración deficiente:

Árbol de objetivos:



Fuente: Elaboración propia

Se recomienda entonces redefinir o suprimir objetivos para establecer la jerarquía y conexión necesaria entre los dos niveles y pueda servir de marco de referencia el nivel superior para el inferior.

La presentación medible de las variables de niveles de la intervención y los criterios con los que se valoran las estrategias de actuación en el diseño del plan, se distinguen como puntos favorables a la coherencia interna del diseño en su estructura.

Ahora bien, el establecimiento de las relaciones de causalidad entre problemas y objetivos en el diseño no está pensado. Esto no permite divisar si los objetivos de la intervención se derivan del diagnóstico efectuado, dificultando el seguimiento de la orientación del plan, y restando calidad a la planificación.

De esta manera, se recomienda elaborar los diagramas de flujo correspondientes para verificar la congruencia de los niveles de programación del diseño, que cada objetivo tenga su reflejo en un problema, y si se alcanza un grado de articulación óptimo, haciendo corresponder los niveles jerárquicos.

Por último, acerca del análisis de coherencia externa que supone el propósito final, se puede deducir que la sinergia entre una de las medidas del plan y del Programa de Recuperadores de Derechos fortalece los resultados buscados en la población objetivo, al aplicarse en conjunto. Más aún si en este caso particular, una medida es continuación de la otra y contribuye a la solución parcial de un problema detectado. Como lo dicen los autores Osuna & Márquez (2000: 47), la complementariedad entre programas implica “el valor añadido de un grupo de actuaciones”.

Como contrapartida, la superposición entre los objetivos de ambos programas expresados en los resultados no aumenta los efectos deseados del plan. No tiene sentido que ambos apunten con fines semejantes al mismo territorio y población, y en el mismo tiempo. Por lo que se recomienda una vez más reelaborar los objetivos específicos del plan y realizar con antelación, un estudio pormenorizado de los objetivos y resultados de otros programas vigentes que se encuentren operando en el territorio. Esto último, con el fin de no caer en una repetición de acciones o generar contradicciones en un espacio cuya población ya es problemática.

Para terminar, en lo que refiere al marco legal definido en el plan y descripto en los resultados, se concluye que según lo dispuesto en lo referente al estudio de las normas legales para la coherencia externa del plan, que la descripción legal que se incluye es un factor que potencia el desarrollo del mismo. Se tiene presente el marco legislativo en el que se desenvuelven las estrategias de actuación adoptadas en el diseño que sirven de herramienta que consolida la fundamentación del diseño del plan.

Con todo, se puede manifestar que el PISO presenta múltiples problemas de diseño a resolver tanto en el análisis de racionalidad y coherencia. Ambos son diferentes pero complementarios, lo que los hace necesarios como características fundamentales en el diseño de un programa. Como lo indican Osuna & Márquez (2000), si alguno de los dos exámenes falla, las consecuencias y efectos del programa serán parciales y limitados. Se puede destacar como positivo en el diseño del PISO, por fuera de estos análisis: su descripción presupuestal detallada para llevar a cabo el plan, y de los responsables de la implementación del mismo, la inclusión de mecanismos de participación, comunicación y atención de quejas, y de monitoreo y evaluación desarrollando a través de una tabla los resultados esperados de cada una de las acciones, indicadores para medirlas y metas de cada uno de los ejes del plan.

Como limitación de la investigación se plantea la dificultad del acceso a la información directa con la empresa CEAMSE, ya que al residir en Buenos Aires, la entrevista se efectuó a través del correo electrónico con el envío de preguntas y respuestas necesarias para el trabajo. Esto le quitó espontaneidad a la misma y el trato personalizado que se podría haber tenido con el uso de la repregunta y respuesta, siendo esta entrevista fundamental en la investigación por ser ellos los diseñadores del plan.

Por lo demás, no hubo complicaciones ni limitantes para el desarrollo del trabajo final debido a que se contó con el instrumento más importante a utilizar para posibilitar la evaluación de diseño: el documento del Plan de Inclusión Social facilitado por la Secretaría de Medio Ambiente del municipio de Paraná. A su vez, se recibió el apoyo de la misma en la búsqueda de información sobre el caso de estudio que complementa el marco teórico. Además, se pudo analizar cada aspecto de la evaluación de diseño haciendo corresponder la teoría metodológica planteada con el estudio del caso seleccionado.

En definitiva, se logró promover esta herramienta de la Ciencia Política enfatizando la importancia que tiene por los resultados obtenidos en la muestra de este trabajo. Una evaluación de diseño y ex-ante, como la de esta investigación, permiten atacar la raíz de los problemas públicos antes de que empiecen a funcionar, tengan un presupuesto asignado y puestos de trabajo que dependan de ello. También posibilita entender las causas y efectos de los mismos y su relación con las necesidades sociales de una población determinada. “A pesar de las buenas intenciones que tienen políticos y servidores públicos, muchos programas se crean a partir de ocurrencias que no generan los resultados esperados porque se diseñan sin método y con información poco confiable” (Corzo, 2012: 57).

Por esta razón se necesita dimensionar que, aunque se esté ante una sociedad cada vez más compleja, esto no es motivo para despilfarrar los recursos que se tienen desde los niveles de gobierno atendiendo problemáticas poco estudiadas y que no se resuelven con eficacia. Este trabajo entonces, pretende fomentar una mayor cultura de evaluación de las políticas públicas, proponiendo que desde la disciplina de la Ciencia Política y la investigación es la mejor manera de aportar a la relación Estado-sociedad en el área de políticas públicas. La evaluación en este ámbito, es una herramienta indispensable no solo para el servicio de la administración pública, sino también como una forma de articulación público-privada, haciendo partícipe a los distintos sectores sociales involucrados en la cuestión a resolver y respondiendo a sus demandas de información. En acuerdo con la Dirección de Coordinación, Lehendakaritza & Dirección de Innovación y Administración Electrónica (2014), el aspecto diferenciador de la evaluación de políticas públicas respecto de la evaluación en general, es valorar las mismas en función de generar bienestar a la ciudadanía atribuyendo confianza, transparencia y participación social.

9 – Referencias Bibliográficas

- Aquilino, N. (2017). Políticas evaluadas, evaluaciones planificadas. *Movimiento* 21, 62-66.
- Bueno Suarez, C., & Osuna Llaneza, J. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Revista del CLAD Reforma y Democraci*, N°57.
- Buonocore, Domingo. (1980). Diccionario de Bibliotecología. Buenos Aires: Marymar.
- Cardozo, Nelson Dionel (2012) "*Algunas reflexiones sobre Guillermo O'Donnell y su contribución a la teoría del Estado y los estudios sobre políticas públicas en América Latina*". Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba: Studia Politicae N°26
- Comas Arnau, D. (2008). *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud*. Madrid.
- Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado. (2015). *Plan GIRSU Provincia de Entre Ríos*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ceamse.gov.ar/plan-girsu-provincia-de-entre-rios/>
- Corzo, Julio Franco. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE Editorial.
- De Simone, M. (2013). *La evaluación de políticas públicas en la Argentina. Un estudio exploratorio en la temática*. Mendoza: 7º Congreso Argentino de Administración Pública.
- Dirección de Coordinación Lehendakaritza & la Dirección de Innovación y Administración Electrónica del Dpto. de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco. (2014). "*Guía de Evaluación de Políticas Públicas*". España.
- Fernández, Antoni. (1996). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Fernández Arroyo, N., & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF: VERLAP S.A.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Mac Graw Hill.
- Incociv S.R.L.; Coordinación Ecológica Área Metropolitana. (2013). *Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos para la Provincia de Entre Ríos*. Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-*. Programa de Evaluación de Políticas

- Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina. 54 páginas.
- Kliksberg, B., & Rivera, M. (2007). *El Capital Social Movilizado contra la Pobreza*. Buenos Aires: CLACSO.
- Kostka Fernandez, E. (2002). Políticas Públicas. En R. Reyes, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Publicación Electrónica, Universidad Complutense.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Marsh, D., & Stoker, G. (1995). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2000). *“Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales”*. División Social - Departamento de Evaluación. Santiago de Chile
- Navarro, C. (2008). El Estudio de la Políticas Públicas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, N°17, 231-255.
- Ortegón Quiñones, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Oszlak Oscar & O'Donnell Guillermo. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO/N°4.
- Osuna Llaneza, José Luis. (2015). *Desafíos para generar una cultura de la evaluación*. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cippec.org/video/desafios-para-generar-una-cultura-de-la-evaluacion/>
- Osuna Llaneza, J. L., & Márquez Guerrero, C. (2000). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Peters, B. G. (1982). *American Public Policy*. Nueva York: Franklin Watts Pubs.
- Red Argentina de Evaluación. (2015). *Mapa Diagnóstico de la Evaluación en la Argentina*. EvaluAR. Buenos Aires: Editora Eva Arias.
- Rodríguez, M. L. (2007). *Introducción al estudio de las Políticas Públicas*. Punta Arenas
- Stake, Robert. E. (2005) *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata S.L.

Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Medellín. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.

10 – Anexos

I. Entrevistas

Modelo de Entrevista

Fecha

Nombre y apellido:

- 1) ¿Quiénes son los afectados del problema? ¿Cuál es el perfil de las personas afectadas? ¿Qué criterios se tomaron para establecer la población objetivo?
- 2) ¿Se realizó un relevamiento o contacto directo de los responsables del diseño del PISO con los afectados del problema? ¿Cómo se adquirió la información del Mapa de Actores del diseño del PISO?
- 3) ¿Cómo se relaciona el capítulo 17 que analiza la situación social de recuperadores informales encontrado vía web, con el proyecto oficial? ¿Por qué no se encuentra incorporado oficialmente en el Proyecto provincial?
- 4) ¿Cuáles son los objetivos secundarios del diseño?
- 5) ¿Este plan tiene relación con otro vigente hoy en el mismo espacio temporal y físico? ¿Existe algún programa o plan con el mismo o similar objetivo?

Respuestas

Entrevista A – Funcionario encargado de la parte operativa del Plan de Inclusión Social de la Secretaría de Medio Ambiente Municipal – Ciudad de Paraná

Fecha: 25/10/2019

Nombre y apellido: Licenciada Mariana Polito

- 1) Los afectados del problema son aquellas personas que trabajan de la recolección informal en el predio al volcadero. Familias que viven lindantes a ese terreno. Vecinos de la zona Antártida Argentina, Barrio San Martín, Mosconi, Humito. El PISO está pensado para las personas que serán afectadas por la clausura del predio por la apertura de un relleno sanitario, lo que supone un costo social para ellos porque el volcadero tiene entre 80 y 100 años. Han trabajado de lo mismo y han encontrado en la recolección y separación de residuos una fuente de sustento, donde lo que pueden reciclar lo venden y lo orgánico lo utilizan para alimentar animales que crían para consumo propio.

El perfil de las personas afectadas son generaciones de familias que crecieron en un contexto de vulnerabilidad social, de pobreza, y que está asociado a las violencias que vivimos como sociedad como el narcotráfico, adicciones, violencias culturales, de género, intrafamiliares. Incluso aquellas personas que trabajan en la Cooperativa Nueva Vida lidian con alguno de estos problemas y se hace difícil su día a día.

Del censo que hemos realizado a partir de la propuesta del PISO en el año 2017, algunas personas que trabajan del cirugeo informal no saben ni leer ni escribir, la gran mayoría, que son mayores de 30 años de edad, no han sido escolarizadas o han ido a la escuela primaria pero no han tenido continuidad en el sistema educativo. Los más jóvenes, de 16 y 17 años tienen algún grado de escolarización o están terminando el secundario, promovido en su momento por la Asignación Universal Por Hijo, logrando que niños menores de 12 años salieran del predio del volcadero. Algunos números de nuestro censo son: 48% de las personas que se relevaron (130) estaban con la secundaria incompleto o en curso. El 38% tiene la escuela primaria

incompleta o sin escolarización, por la falta de práctica no leen ni escriben. El 4% tiene la secundaria completa, y el 10% la primaria completa. Si, muchos han hecho cursos de oficios y capacitaciones, trabajos temporales.

Del criterio para seleccionar la población objetivo en el PISO no se tiene información exacta, se supone que es generalizado, ya que existen 4 municipios con proyectos de relleno sanitario, 4 nodos en la provincia. Cuando se pensó en el PISO, desde la Secretaría se tomó a todas las personas que están trabajando en el volcadero, a veces son familias enteras, a veces no. Sucede que la totalidad de las madres que se relevaron, reciben Asignación Universal por Hijo, eso no las excluye, pero existen casos de hombres trabajando con hijos sin mujer y se les daba prioridad a ellos.

- 2) No se tiene información. Se cree que si por los números y las estrategias que manejaron. Se trata de un Plan macro general, después lo que se hace es adaptarlo a cada realidad. Si se aclara que hubo reuniones con las autoridades municipales, y se denota una lectura de la realidad, lo que no quiere decir que hayan dialogado directamente con los recuperadores. Con respecto al Mapa de Actores del diseño del plan, es muy general, se puede relevar a través del contacto con los agentes municipales, que trabajan en la temática. Desde la Secretaría se realizó otro mapa de actores, pensando en la audiencia pública que se debía realizar, ya que el relleno sanitario prevé una instancia de diálogo con los recuperadores para explicarles el proyecto para su validación social. Se tomó en cuenta dentro de los actores a la Secretaría de Servicios Públicos, los choferes, los intermediarios comerciales: acopiadores entre los carreros y los rejuntadores, los recicladores informales que no están aglutinados en ninguna institución ni organización, la Secretaría de Ambiente, la Planta y la cooperativa, la Secretaría de Desarrollo Social que deben acompañar el proceso porque ellos conocen del tema y pueden tener acceso a líneas de financiamiento y capacitación laboral, algunos financiadores externos como el BID y la Nación, después el centro de atención primaria, la vecinal, y las familias. Este tipo de mapa que realizamos se asemeja a una red, descentralizado que no se está trabajando activamente.

- 3) No conocía el informe, no lo teníamos. Comenzamos trabajando desde cero este proyecto solo en comunicación con una persona del CEAMSE que vino desde Buenos Aires y que conocía este tipo de proyectos. Ella se encargó de la parte legal y nosotros de otras cuestiones. Este informe se realizó antes de la apertura de la Planta de Separación de residuos operada por una cooperativa conformada por recuperadores del volcadero, la misma se inauguró en el 2014.
- 4) No sabría explicarte la coherencia de los objetivos, porque lo metodológico del diseño fue realizado por las consultoras. Dentro de los objetivos, algunos ya se cubrieron como la modalidad de la cooperativa de trabajo que es lo que está operando la Planta que no absorbió la totalidad de los recolectores informales pero que sí existe y fue conformada en función del proyecto ejecutivo. El de los ingresos, y el objetivo sobre plantear las alternativas de trabajo y mejorar las condiciones de vida es lo que trabajamos con el relevamiento del censo y nuestro propio mapa de actores. Incluso, habíamos pensado en un plan de relocalización pero escapa nuestro margen de maniobra porque se tendría que trabajar con otras reparticiones municipales y deberían intervenir otros actores.
- 5) En el marco del PISO no existe otro programa con el mismo o similar objetivo que comparta el mismo espacio. Si existen otras acciones y otros programas que están desarticulados del PISO que quizás estén apuntando a ese objetivo. Desde la subsecretaría se quiso articular con el programa de Recuperadores de Derechos, de los motocarros, para trabajar por un lado la problemática de los grandes generadores que tenemos dentro de la ciudad que no pueden disponer sus residuos a través del sistema de cauterización que tiene la ciudad y articular con las personas que viven en zonas vulnerables no necesariamente lindantes con el volcadero y que viven de la recolección informal.

También se intentó articular con Desarrollo Social, para buscar líneas de acción y trabajar con madres de familia para abordar alguna cooperativa de trabajo, que puedan recibir alguna capacitación. Pero nunca se pudo concretar, porque se requería el acompañamiento de otras reparticiones.

El barrio en sí tiene muchas instituciones interviniendo: un grupo de jóvenes de un partido político que hacen talleres y juegos, un vivero, la ONG suma de voluntades, comedores escolares, escuelas, el centro de salud San Martín.

Para activar el PISO se necesitaba de un equipo interdisciplinario y la disponibilidad hacia el proyecto.

Entrevista B – Gerencia de la empresa estatal Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) – Ciudad de Buenos Aires.

Fecha: 13/11/19

Nombre y apellido: Ingeniera Rosalba Sarafian y Licenciada Virginia Miganne.

- 1) Los afectados del problema es el grupo de recuperadores informales que, en el marco del proyecto de cierre del sitio de disposición final de RSU, pierden el acceso a los materiales reciclables y el ingreso monetario para su subsistencia.

En este contexto, las personas dedicadas a la recuperación informal la mayoría de las veces se encuentran en situación de exclusión económica, social y cultural. Su trabajo ocurre en las peores condiciones en términos sanitarios, laborales, de ambiente de trabajo e ingresos. Generalmente comprende a grupos familiares, dentro de los que destaca la presencia de personas en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños y ancianos.

El PISO es un plan exclusivamente dedicado a las cuestiones relacionadas con los medios de subsistencia de los recicladores informales que llevan a cabo la recuperación de materiales en sitios de disposición final de RSU. Asimismo, como es un proyecto de Consultoría de la SA y DS y el BID, en los términos de referencia dan los lineamientos para el Desarrollo de Planes de Inclusión Social (PISO) que se deben contemplar para la elaboración del plan.

- 2) El relevamiento se realizó a través de entrevistas con las secretarías y direcciones involucradas en la GIRSU de Paraná (Sec. de DDHH, Salud y Educación, Dirección de Medio Ambiente y Sec. de Desarrollo Social), consultando el Programa de Desarrollo Integral de los derechos de los recuperadores de residuos y el registro de recuperadores de residuos (Dec. 293/13) que posee el Municipio y el contacto directo con algunos recuperadores durante la realización del estudio de caracterización de RSU.

La información del mapa de Actores se realizó a partir de los lineamientos requeridos por el BID para el desarrollo, relevando, identificando y entrevistando a instituciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas en la GIRSU y recuperadores informales. También se tuvieron en cuenta sociedades civiles y establecimientos educativos.

- 3)** El capítulo 17 es un análisis general de la provincia de la situación social de los recuperadores informales que forma el primer informe del diagnóstico de la GIRSU en la provincia; forma parte de la Consultoría y no del proyecto en particular de cada una de las regiones seleccionadas para implementar el plan. En el Proyecto ejecutivo de Paraná hay un capítulo específico del Plan de inclusión social.

CEAMSE E INCOCIV respondieron a los Términos de Referencia elaborados oportunamente por quien contrata. La inclusión o no de los Capítulos del Proyecto por la Provincia o los municipios involucrados no son potestad de CEAMSE-INCOCIV.

- 4)** Los objetivos específicos del PISO para el Nodo Paraná son:
- Incorporar al trabajo formal bajo la modalidad “Cooperativa de Trabajo” dentro de la estructura operativa de la actual planta de separación de RSU a aquellos grupos que en la actualidad realizan tareas de recuperación de residuos informalmente en el volcadero.
 - Respetar la premisa básica del PISO, la cual establece que los trabajadores informales afectados por el cierre del basural a cielo abierto deben incrementar o al menor mantener sus ingresos previos a la intervención propuesto por el plan mientras que se mejoran las condiciones de trabajo.
 - Plantear una alternativa laboral para aquellos recuperadores que no puedan o quieran ser incluidos dentro de la estructura de la planta de separación.
 - Mejorar las condiciones de trabajo de quienes recuperan residuos en la vía pública de Paraná, mejorando también la higiene urbana.

- 5) Estos planes son exclusivos para cada proyecto ejecutivo y en el caso del Plan Provincial GIRSU para Entre Ríos se elaboraron planes de inclusión social para los Nodos Paraná, Santa Elena y Concordia.

II. Cuadros y Tablas

Cuadro 1

Mapeo de Actores

Tabla 2 – Datos de Paraná

ACTORES	ROL	INTERESES	GRADO DE INFLUENCIA	GRADO DE CONOCIMIENTO	PREDISPOSICIÓN AL PISO	CAPACIDADES COMUNICATIVAS	CIRCUITOS DE COMUNICACIÓN	ASPECTOS EN LOS QUE IMPACTARÁ
Comunidad en general	Ciudadanos en permanente interacción con otros. Actúan por cuenta propia.	Contar con un sistema GIRSU eficiente, que garantice el derecho al ambiente sano y que no resulte muy costoso.	MEDIO	MEDIO	BUENA	MEDIAS	Boca en boca, redes sociales, reclamos y denuncias ante la municipalidad y ante los medios de comunicación.	Gozarán de una mejora ambiental como resultado de la nueva GIRSU.
Recuperadores informales del BCA	Trabajadores informales que obtienen sus ingresos de lo que recuperan en el BCA.	Mejorar o al menos mantener su nivel de ingresos actual, a la vez que contar con mejores herramientas de trabajo, e integrarse socialmente.	ALTO	PARCIAL	BUENA en tanto participen y conozcan en profundidad el Plan	REGULARES	Manifestaciones y cortes de ruta. Cortes de ingreso al predio BCA.	El cierre del BCA, la implementación de las medidas.
Recuperadores informales de la vía pública	Trabajadores informales que obtienen sus ingresos de lo que recuperan en la vía pública	Mejorar o al menos mantener su nivel de ingresos actual, a la vez que contar con mejores herramientas de trabajo, e integrarse socialmente.	ALTO	PARCIAL	BUENA en tanto participen y conozcan en profundidad el Plan	REGULARES	Manifestaciones y cortes de calles.	El nuevo sistema a implementar de recolección diferenciada de RSU.
Funcionarios municipales	Son actores decisivos en el proceso de implementación del PISO y de los demás aspectos de la GIRSU.	Mejorar la GIRSU municipal, evitar conflictos	ALTO	ALTO	MUY BUENA	MUY BUENAS	Comunicación Institucional por medios gráficos y demás fuentes municipales (internet, diarios, radio)	Mejorar la GIRSU
Establecimientos educativos	Educar a sus alumnos en la cuestión social y ambiental.	Poder contar con material didáctico y educativo para incorporar a la currícula. Contar con sistemas sencillos para implementar la separación	MEDIO	MEDIO	MEDIO	REGULAR	Aulas, actos escolares y exposiciones	Organizar excursiones educativas a la planta de separación de RSU y al centro de disposición final

		en origen.						
Instituciones de la Sociedad Civil	Ciudadanos agrupados por intereses ambientales.	Iniciar políticas, impulsar campañas, promover el cuidado del ambiente.	MEDIO	ALTO	MUY BUENA	MUY BUENAS	Comunicación directa. Panfletos, Redes sociales.	Obtener cambios políticos, promover participación ciudadana.
Intermediarios	Compradores de materiales reciclables que acopian y venden a intermediarios mayores o a la industria del reciclado	Mantener su actividad y sus ingresos	ALTO	ALTO	REGULAR	REGULARES	Rumores en los ciclos de recuperadores - clientes	Posibilidad de formalizar su negocio / Riesgo de perder clientela

Tabla 1

Recuperación en la Planta de separación.

Tabla 3 – Datos de Paraná

Municipio	Plantas de Separación y Tratamiento de RSU		TN Ingresadas a la Planta	TN Recuperadas	disp final	% recuperados
	Si	No				
Paraná	X		90	22.5	67.5	25% del volumen ingresado a la Planta

Tabla 2

7.3.1. Relevamiento de Precios del Material Reciclado – precios formales

Tabla 5 – Precios de materiales reciclados

	Precio por Kg. \$ (1)	Precio por Kg. \$ (2)	Precio por Kg. \$ (3)	Precio por Kg. \$ (4)	Precio por Kg. \$ (5)
Cartón enfardado	0,80	0,75	0,35 – 0,60 / 0,45	1,20	0,50
Papel Mezcla		0,60			
Papel portland		0,60			
Pet cristal-celeste enfardado	2,10	2,10		2,00	
Pet verde enfardado	1,15	1,25	0,90 – 1,00		
Plástico soplado enfardado	1,30	1,30	1,00		2,16
Plástico Botella aceite enfardado	0,45	0,30			
Tretra brick enfardado	1,00	0,80	0,50 – 0,60		
Telgopor enfardado	1,00				
Vidrio	0,30	0,30	0,30	0,25	0,10
hierro	0,60				
Chatarra	0,25		0,35		0,25
Chatarra enfardada	0,45	0,45	0,35		
aluminio			0,60		
aluminio blando	7,00				
cobre	33,50				
bronce	19,50				
botellas tomateras	0,50				
hueso	0,45				