

Desarrollo de capacidades evaluativas en el Estado. Un estudio de caso

Guadalupe M. Grau

guadagrau@gmail.com

En la actualidad, la evaluación de políticas públicas es una función ampliamente aceptada por la pluralidad de actores que integran el mundo de lo público. Sin embargo, este es el resultado de un recorrido que lleva ya varias décadas. Su incorporación en la gestión, en la región latinoamericana, ubica sus inicios hacia 1950, de la mano de organismos como CEPAL y el ILPES (Pichardo, 2019). Varias décadas después, en Argentina se dio una fuerte institucionalización a través de la creación del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) en 1994, siendo pionera en América Latina en contar con una institución gubernamental destinada de manera exclusiva a la evaluación de las políticas y programas sociales. De esta forma se daba impulso a la función de evaluación dentro del Estado nacional, y se reconocía una creciente aceptación y difusión de prácticas evaluativas.

Casi 20 años más tarde, en el año 2013 resulta posible identificar un nuevo hito orientado a la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas, a través la creación del Programa de Evaluación de Políticas Públicas en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Esta iniciativa apuntaba a “fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia de evaluación y a mejorar la adecuación entre los objetivos, recursos y productos de la política pública y entre los resultados, objetivos e impactos sobre el conjunto de la sociedad”. (Aquilino N. y Amaya P., 2015) Sin embargo, este programa perdió relevancia con la nueva gestión de gobierno iniciada en el año 2016.

Por su parte, las Universidades constituyeron por su parte, un actor que asumió gran relevancia en el fortalecimiento de las capacidades en evaluación. Diversos espacios académicos de todo el territorio nacional desarrollaron durante esos años un conjunto de ofertas específicas para contribuir a la formación de perfiles evaluadores. Hacia fines de los años 90, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires lanzó la Maestría en Políticas Sociales, que incorporaba la evaluación como un tema nodal dentro de sus contenidos curriculares. Algunos años más tarde, durante la primera década de los años 2000 es que se amplía la oferta académica especializada. Algunos

ejemplos los constituyen la Universidad Nacional de San Martín, que puso en marcha en 2014 el Diplomado en Evaluación de Políticas Públicas; la Universidad Nacional de Entre Ríos, que lanzó la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas en 2015; y la Universidad Nacional de Lanús en conjunto con la Universidad Nacional Arturo Jauretche, que inauguran en 2016 la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas.

Si se sitúa la creación del SIEMPRO como un hito fundante de la evaluación de políticas públicas en nuestro país, es posible afirmar que, habiendo transcurrido tres décadas desde entonces, la noción de la evaluación como instancia insoslayable de la gestión pública cuenta con amplio consenso y reconocimiento. En este recorrido, también se han desarrollado y ampliado las capacidades evaluativas, profesionalizando la actividad a través de una profusa oferta formativa específica. Dentro del Estado, principalmente en organismos de órbita nacional y en algunas jurisdicciones provinciales, es posible encontrar áreas específicas con incumbencia en evaluación de las políticas públicas ejecutadas. Por lo general se trata de áreas con diferentes niveles jerárquicos, con mayores o menores niveles de institucionalización, con perfiles formados y con especificidad en las competencias del organismo. A modo de ejemplo, es posible citar la Subsecretaría de Evaluación e Información Educativa de la actual Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano; y la Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación, aunque esta última se concentra más en generar información que en impulsar evaluaciones de las políticas sanitarias. Siguiendo con los ejemplos y más recientemente, entre los años 2020 y 2023 funcionó dentro del Ministerio de Obras Públicas la Dirección Nacional de Transparencia, desde la que se promovió una agenda de evaluación propia.

La creación de una Agencia Nacional de Evaluación, aspiración de gran parte de los actores clave, es aún hoy materia pendiente. Si bien se intentó impulsar desde diversos ámbitos (ejecutivo y legislativo) y en diferentes momentos políticos, un espacio institucional que garantizara la continuidad y transversalidad de las evaluaciones hacia todo el Estado nacional, con independencia de los organismos ejecutantes, este objetivo no logró concretarse (Aquilino N., Paz Rolón G., 2021). Desde el poder ejecutivo, se puede mencionar el ya citado Programa de Evaluación de Políticas Públicas de la JGM creado durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner y el posterior intento realizado durante la gestión macrista por revitalizar el rol del SIEMPRO –dentro

de la estructura del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNCPS)- mediante la firma del Decreto 292/2018 que buscó regular las funciones de evaluación y el monitoreo de las políticas, programas, planes y proyectos de Ministerios y Organismos nacionales; estableciendo la obligatoriedad por parte del Estado Nacional de elaborar anualmente un Plan de Evaluación y Monitoreo (PAME); y fijando lineamientos para el desarrollo de evaluaciones mediante la Resolución 310/2018 del CNCPS.

Tal como se afirmó anteriormente, existe amplio consenso respecto de la importancia y necesidad de evaluar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular. Se reconoce que la evaluación mejora la gestión de las políticas, que es una instancia que debe formar parte de la vida de las mismas y retroalimentar su recorrido, y que resulta fundamental para rendir cuentas de la implementación de dichas políticas. A pesar de esto y del interés que despierta esta disciplina entre diferentes ámbitos y actores, aún persisten importantes desafíos en materia de lograr concretar estas manifestaciones. En términos empíricos, es importante reconocer que, en muchos casos, la agenda de evaluación continúa siendo impulsada por los organismos de cooperación internacional más que por los propios agentes, funcionarios y decisores políticos que tienen gobernanza sobre las diferentes políticas implementadas en el ámbito gubernamental.

La Asamblea General de Naciones Unidas declaró a 2015 como año internacional de la evaluación, reconociendo la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales de evaluación para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este hito resultó una oportunidad para visibilizar los avances alcanzados en el país en esa materia. Por fuera del Estado nacional, la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR), junto con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) realizaron una sistematización del nivel de institucionalización de la evaluación que resultó un aporte fundamental en el sentido que organiza el recorrido realizado y los desafíos que se encontraban pendientes a ese momento (Aquilino N. y Amaya P., 2015).

Hacia el año 2019, bajo la esfera del ex Ministerio de Desarrollo Social no se identificaba -por fuera del SIEMPRO que funcionó bajo su órbita hasta el año 2001- un área con funciones específicas en evaluación. A fines de ese año, bajo la nueva gestión de gobierno se crea la Dirección General de Información Social Estratégica (DGISE) con dependencia directa de la Unidad de Gabinete de Asesores (UGA) del entonces

ministerio¹. Dentro de esta Dirección General, se crea la Coordinación de Estudios Estratégicos, con funciones específicas orientadas al desarrollo de estudios y evaluaciones de los programas del propio organismo. Con el impulso dado por esta estructura, y la disponibilidad de una línea presupuestaria propia, se propuso liderar un proceso orientado a jerarquizar la práctica evaluativa hacia el interior del organismo, centralizando una agenda de evaluaciones organizada según criterios de relevancia política y estratégica, con el propósito de llevar adelante una agenda de estudios y evaluaciones articulada alrededor de sus principales líneas programáticas y desarrollar capacidades propias.

Un ejemplo de esto lo constituyó la evaluación del Programa “Argentina Recicla”² ejecutado por la Dirección Nacional de Economía Popular de la Secretaría de Economía Social (DNEP)³. El Programa buscaba promover la inclusión social y laboral de trabajadores de recolección y recuperación de Residuos Sólidos Urbanos no reconocidos, garantizando condiciones mínimas de seguridad en el trabajo. Con la intención de sistematizar los resultados alcanzados por el Programa, en 2023 un equipo de profesionales de la DGISE, en coordinación con la DNEP, desarrolló una evaluación concurrente de procesos y resultados intermedios que, a partir de la recolección de información primaria y la sistematización y análisis de información secundaria, permitió identificar los avances, los efectos del Programa entre su población, así como identificar emergentes propios de su implementación. Sus resultados contribuyeron al informe de cierre de gestión y a la visibilización de esta política.

Descripción del Programa Argentina Recicla

El Programa Nacional de Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales “Argentina Recicla” formaba parte de la Dirección Nacional de Economía Popular de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. El Programa buscaba promover la inclusión social y laboral de aquellos trabajadores y trabajadoras no reconocidos que realizan trabajos de recolección y recuperación de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y brindan un servicio ambiental fundamental. Para ello, impulsaba la realización de acciones de promoción de derechos garantizando condiciones mínimas de

¹ Decisión Administrativa 723/2020-APN-JGM.

² Por su nombre completo, Programa Nacional de Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales “Argentina Recicla”.

³ Creado por Resolución 642/2021. La norma fue sancionada el 14 de mayo de 2021 y publicada en el Boletín Nacional el 18 de mayo del mismo año.

seguridad en el trabajo, generando infraestructura y brindando equipamiento para fortalecer espacios institucionales y comunitarios que potencien las capacidades de recuperación, procesamiento y comercialización de materiales reciclables.

El programa se implementó a través de cuatro componentes: (i) Fortalecimiento de recicladoras y recicladores de base: financiamiento de proyectos que suministren herramientas de trabajo y acciones orientadas a mejorar las condiciones mínimas de seguridad e higiene en el trabajo de las y los RU; (ii) Apoyo a la implementación de Sistemas Locales de Reciclado (SLR): infraestructura, equipamiento, articulación y asistencia técnica. Contempla la creación de espacios de comedor, salud integral, niñez y promoción ambiental; (iii) Redes de comercialización: asistencia técnica e infraestructura para mejorar la logística y comercialización colectiva de los materiales reciclables; y (iv) Valorización de corrientes de residuos especiales: asistencia técnica y equipamiento para desarrollo del valor agregado de los reciclables y el tratamiento de nuevas corrientes de residuos (orgánicos, RAEE y NFU).

La población destinataria del programa estaba compuesta por:

- Personas jurídicas (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones y entidades gubernamentales) cuyas actividades apunten a potenciar las actividades de recolección, reciclado y cuidado ambiental en el marco de la economía popular, social y solidaria de la comunidad. En tal sentido, el financiamiento se encontraba dirigido a entidades que agrupasen recicladores de base, colaboraran con unidades de acopio y procesamiento local (centros verdes, centros de procesamiento y logística regional), y/o trabajasen en proyectos con corrientes de residuos especiales y agregado de valor.
- Los trabajadores y las trabajadoras (cartoneros, carreros, recicladores y recicladoras) vinculados a las unidades productivas nucleadas en el marco del Programa.

En síntesis, quienes podían acceder a las líneas del programa eran:

- Organizaciones de recuperadores urbanos.
- Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Municipios.

Descripción de la evaluación

Como se comentó anteriormente, la evaluación se desarrolló desde la DGISE, en estrecha colaboración con los equipos técnicos de la DNEP. El diseño incluyó las siguientes instancias metodológicas:

Revisión documental. A través de la lectura y análisis de publicaciones, informes y documentos referidos a la temática.

Abordaje cuantitativo. A través del análisis de información secundaria, proveniente de los registros del Programa y de encuestas aplicadas a 1145 recuperadores urbanos (RU) de diferentes localidades, en 12 provincias pertenecientes a las seis regiones del país, entre marzo de 2022 y marzo de 2023. El relevamiento a RU constituía una de las herramientas de fortalecimiento organizacional propiciadas por el Programa, y era aplicado a través de un cuestionario diseñado a tal fin por los propios equipos de las cooperativas de reciclado entre recuperadores urbanos del territorio.

Abordaje cualitativo. El desarrollo del campo cualitativo se llevó a cabo entre los meses de febrero y mayo de 2023 y se planteó en dos niveles diferenciados: nacional y territorial. En el primer caso, la técnica privilegiada fue la entrevista en profundidad, mientras que en el segundo caso (nivel territorial) se implementó una estrategia de técnicas cualitativas combinadas, consistentes en entrevistas en profundidad y grupos focales (GF).

En la primera etapa se realizó el abordaje del nivel nacional, a través de entrevistas en profundidad con actores clave que pudieran dar cuenta de las dimensiones vinculadas al diseño, alcances, implementación y efectos del Programa. Estos actores fueron:

- Referentes políticos y técnicos del Programa: se realizaron nueve entrevistas en total, que incluyó autoridades políticas de Argentina Recicla, referentes clave del equipo de coordinación, referentes de los nodos regionales y un referente técnico administrativo.
- Actores clave externos, vinculados al Programa: se realizaron cinco entrevistas, las que incluyeron referentes gubernamentales de las carteras ambientales nacional y provincial, y referentes de las tres federaciones de cartoneros con las que se vincula Argentina Recicla.

En la segunda etapa, para el abordaje del nivel territorial, se definió una muestra intencional a partir de la selección de casos de interés, caracterizados por tratarse de municipios en los que lograron algún grado de avance en el modelo de Gestión Integral

e Inclusiva de los Residuos Sólidos Urbanos (GIIRSU) que proponía el Programa. Estos municipios fueron:

- a. Mercedes, Provincia de Buenos Aires
- b. Escobar, Provincia de Buenos Aires
- c. Trelew, Provincia de Chubut
- d. Corrientes Capital, Provincia de Corrientes

En cuanto a las entrevistas en profundidad a realizarse en el territorio, se definieron los siguientes actores clave, entre los que se realizaron un total de diez entrevistas.

- a. Referentes de las Unidades Productivas (UP) del territorio: se realizaron un total de seis entrevistas a referentes de las cooperativas. En los casos de Trelew y Corrientes se realizó una entrevista por cooperativa visitada.
- b. Referentes de áreas ambientales de los gobiernos locales (municipios): se realizaron cuatro entrevistas a referentes de áreas ambientales de los municipios.

Asimismo, con el sentido de recuperar las voces de las y los principales protagonistas de la política, se desarrollaron Grupos Focales con recuperadores y recuperadoras urbanos de las UP seleccionadas, población que constituye otro de los actores territoriales claves indagados en este estudio:

- c. Recuperadoras y recuperadores urbanos de las UP seleccionadas: se realizaron ocho grupos focales, los que incluyeron un total de 46 recuperadores y recuperadoras urbanos de las cuatro localidades abordadas.

Equipo evaluador

La evaluación fue diseñada y desarrollada íntegramente por un equipo interdisciplinario de profesionales de la DGISE (MDS), en estrecha colaboración con el equipo de la DNEP, cuyos profesionales acompañaron durante todo el proceso, aportando la mirada específica de esta política, propiciando los contactos necesarios para realizar el trabajo de campo y generando espacios para la presentación y discusión de los hallazgos de la evaluación, de modo de enriquecer sus resultados.

Resulta importante desatacar que muchos de estos profesionales intervinientes no contaban con experiencia previa que involucrara el proceso integral de desarrollo de evaluación de una política. Lejos de resultar un obstáculo, su participación y

compromiso enriqueció tanto el diseño de la propuesta, como los resultados obtenidos. Por otra parte, los costos adicionales de la evaluación resultaron mínimos, en tanto solamente se trató de financiar pasajes y viáticos de un equipo mínimo de 4 personas que realizaron la totalidad del trabajo de campo.

Resultados de la evaluación

Como parte de la evaluación, se desarrolló la teoría del cambio del Programa Argentina Recicla, con la finalidad de situar la evaluación del programa en función de la cadena causal implícita en su diseño. Este elemento suele no estar presente en el diseño de los Programas y su reconstrucción contribuye a robustecer la evaluación. Así, a través de la documentación analizada y las voces de los referentes entrevistados, se sistematizó el estado de situación –o punto de partida- al momento de creación del Programa descripto a continuación.

El diseño de Argentina Recicla se sustentó en un diagnóstico donde se entrecruzan al menos tres dimensiones: la ambiental, la sociolaboral y la institucional, siendo el aspecto sociolaboral el que estructura gran parte del programa. La perspectiva **ambiental** se caracterizaba por la presencia, a nivel nacional, de más de 5000 basurales a cielo abierto y una gestión municipal deficiente de una parte de los rellenos sanitarios; bajas tasas de recuperación formales (e informales); escasa recuperación de residuos reciclables en general; y bajas tasas de recupero del plástico presente en el mercado (entre un 15% y un 20%); bajo desarrollo de sistemas de compostaje o revalorización de orgánicos. La **dimensión socio laboral** presentaba una situación preocupante: se estimaba que unas 150 000 personas a lo largo del país se dedican a esta actividad; de las cuales solamente el 50% (75.512 personas) se encontraban inscritas en el ReNaTEP bajo las actividades de Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales; el sector se caracterizaba por un bajo nivel de organización, en tanto solamente una pequeña proporción realizaba la actividad en forma colectiva organizada bajo formas cooperativas (se identificaban 343 Unidades Productivas); fuerte estigmatización y discriminación social; falta de implementación de una línea productiva para el tratamiento de nuevas corrientes de residuos, tales como el plástico; condiciones desfavorables de comercialización por parte de los RU quienes contaban con muy bajo poder de negociación. El principal comprador lo constituía la industria recicladora, quienes actuaban como formadores de precio del sector. Por último, la **dimensión institucional** indicaba que: el manejo de los RSU es de competencia municipal; existía

una importante heterogeneidad territorial en cuanto a los avances de la GIIRSU, con un incremento sostenido en la generación de residuos pero escasos municipios con implementación de programas de reciclado; y ausencia de una estrategia integral de inclusión social para la formalización e integración de los RU.

Otro de los ejes de la evaluación consistió en realizar el **mapeo de actores** del Programa. A partir de entrevistas con referentes de la gestión ambiental en los municipios abordados, se recabó y analizó información alrededor de las siguientes dimensiones y variables:

- Abordaje institucional: desde qué área y/o estrategias realizan la gestión de los residuos.
- Apoyo a la política GIIRSU: de qué modo el municipio apoya la política pública de la gestión integral e inclusiva de los RSU.
- Articulaciones: con qué áreas, niveles jurisdiccionales y/u organizaciones el municipio articula y de qué modo.
- Mesa de trabajo para la articulación: conformación, grado de institucionalidad, actores participantes, funciones establecidas.
- Distribución de RSU reciclables entre cooperativas: coordinación con las cooperativas en cuanto a la organización y distribución de los RSU reciclables.
- Proyectos de Plantas GIIRSU: existencia, modalidad y viabilidad de proyectos de plantas GIIRSU (plantas de acopio y separación de residuos).
- Inclusión social: desde qué áreas y estrategias el municipio aborda este eje.

La evaluación contribuyó también en aportar información valiosa respecto de los **destinatarios de la política**. Entre marzo de 2022 y marzo de 2023, el Programa Argentina Recicla había realizado un relevamiento que alcanzó a 1145 recuperadores y recuperadoras de 12 provincias pertenecientes a las seis regiones del país. Hasta el momento de la evaluación, el programa no había avanzado en el análisis de estos datos, por lo que esta tarea fue asumida como parte del estudio evaluativo. De tal manera, los resultados obtenidos aportaron conocimiento que confirmó el diagnóstico inicial realizado por el programa. Los datos mostraron una conformación con leve predominancia masculina (56% de los RU son varones; 44% mujeres); con sobrerrepresentación de población joven (46% entre 18 y 29 años). Estas personas vivían preponderantemente en hogares numerosos conformados por cuatro o más miembros; y con elevada presencia de niñas, niños y adolescentes de menos de 18 años

(70%). En cuanto a cobertura de salud, mayoritariamente contaban con cobertura pública exclusiva y se observó buena adherencia al calendario de vacunación y controles de salud, especialmente entre las mujeres. Se observó también una mayor incidencia de condición de discapacidad que el promedio nacional. En cuanto a protección social en los hogares, se evidenció una elevada cobertura de Programas Sociales en los hogares: tres de cada cuatro cuentan con Salario Social Complementario - Potenciar Trabajo y el 40% de quienes conviven con un menor de 18 años, cuentan con Asignación Universal por Hijo (AUH). Los y las RU relevados mostraban trayectorias educativas interrumpidas: sólo 20% de mujeres y 10% de hombres contaban con nivel secundario completo y apenas un 15% se encontraba asistiendo a un establecimiento educativo. En cuanto a sus trayectorias laborales, si bien diversas, entre los hombres estaban principalmente relacionadas con el sector y, entre las mujeres, vinculadas a tareas de cuidados.

Adicionalmente, los equipos evaluadores identificaron la necesidad de contar con información sistematizada del Programa que permitiera, por un lado, diferenciar conceptualmente las Unidades Productivas de los Sistemas Locales de Reciclado (SLR), y por otro, identificar los grados de avance y aproximación al cumplimiento de objetivos, de modo tal de poner en valor la estrategia clave del programa, esto es: la conformación de SLR. Esta discusión condujo al desarrollo de una metodología específica, asumido con fuerte compromiso por el equipo de la DNEP. Este producto, consistente en una sistematización de datos y la posterior ponderación de los diferentes territorios abordados, fue reconocido por el equipo del programa como parte del proceso evaluativo.

Resultados de la evaluación del Programa Argentina Recicla

Finalmente, la evaluación permitió identificar y visibilizar un conjunto de logros alcanzados y aprendizajes:

- En dos años de gestión se avanzó con el fortalecimiento de los más de 300 Sistemas Locales de Reciclado (SLR) se apoyó en la provisión de más de 200 equipamientos; más de 40 camiones para mejorar logística; y más de 70 000 uniformes de trabajo, carros y elementos de protección personal a unidades productivas distribuidas en todo el territorio nacional. Sumado a los resultados

obtenidos en materia de infraestructura a través de la construcción de 26 Plantas de Reciclado.

- En cuanto a los ejes transversales, se alcanzaron importantes resultados en articulaciones, principalmente con los distintos ministerios y organismos nacionales, universidades y también con federaciones y empresas, en la búsqueda de instalar la política pública de la GIIRSU con inclusión social, perspectiva de género y promoción de derechos. Se destaca su aporte en materiales de capacitación y difusión desarrollados durante esta etapa, a la vez que el alcance de una amplia participación en la agenda ambiental internacional.
- La incorporación de la agenda de reciclado es relativamente reciente en el interior del país. Desde hace apenas cinco años que se comienzan a observar conformaciones en torno a programas y/o políticas específicas de gestión de la porción reciclable de los RSU. Si bien el marco normativo existente habilitaba a los gobiernos locales a definir una política en este sentido, es alrededor del año 2018 que éstos comenzaron a incorporar en la agenda local acciones concretas vinculadas con la recuperación de residuos.
- La importancia de que los gobiernos locales asuman con un fuerte compromiso la agenda de reciclado de manera conjunta con las unidades productivas presentes en el territorio. Como se comprobó, la sinergia generada por un vínculo colaborativo interinstitucional contribuyó y aportó dinamismo a las acciones de una agenda cada vez más urgente.
- Los conocimientos construidos tanto por el propio accionar de las unidades productivas como a partir de la intervención del programa, junto con el acceso a equipamiento adecuado, favorecieron el escalamiento y fortalecimiento de la organización y de la actividad productiva y, en consecuencia, el incremento de los ingresos generados por la actividad. A su vez, esto permitió retribuir mejor el trabajo de los RU ya incorporados e incorporar nuevos RU.
- Las acciones de promoción ambiental generan un doble efecto: la concientización y participación vecinal mejora la separación en origen, lo que redundará en mayores índices de recupero. En paralelo, propicia lazos más respetuosos con las y los recuperadores que realizan un servicio ambiental fundamental para la comunidad.

- De cirujas a cartoneros y de ahí, a recuperadores urbanos. La organización social y comunitaria como proceso, y en sus diferentes manifestaciones (tanto en unidades productivas como federaciones), adquiere un papel relevante; y se presenta como espacio de pertenencia y elemento identitario que en conjunto representa un vehículo hacia la conquista de derechos a la vez que ofrece un espacio social ampliamente valorado.
- En suma, la evaluación permitió identificar en qué medida las acciones y productos generados en el marco del Programa Argentina Recicla se tradujeron en efectos y resultados en las cuatro dimensiones clave:
 - Fortalecimiento de las unidades productivas.
 - Incorporación de recuperadores urbanos en esquemas de trabajo organizados.
 - Ingresos de las unidades productivas y de recuperadores urbanos.
 - Fortalecimiento de la identidad cartonera y reducción de la estigmatización y la discriminación.

En ese sentido, el accionar sinérgico de estos efectos, en perspectiva de resultados asociados a la situación de los y las recuperadores urbanos, redundó en una mayor inclusión social y laboral de los mismos.

Desafíos

De manera adicional a la recuperación de los alcances y logros del Programa, el proceso de evaluación permitió un conjunto de desafíos en perspectiva de su consolidación y escalamiento, entre los que se destacaban:

- Afianzar las articulaciones necesarias para profundizar y ampliar las acciones del Programa.
- Fortalecer la estrategia de abordaje del territorio conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS).
- Explorar potencialidades y facilitadores del involucramiento de los gobiernos provinciales en el accionar del programa, revisando su importancia y su efecto en cuestiones como el dictado de marcos normativos; el aporte y gestión de recursos, incluidos predios o espacios físicos y financiamiento complementario.
- Generar mayores condiciones de autosustentabilidad financiera de las UP y de sostenibilidad de ingresos de RU, atendiendo especialmente los riesgos frente a

cambio de condiciones de financiamiento que adquieren centralidad en los desempeños actuales. En esta línea, se destacan algunas acciones que pueden resultar acciones relevantes:

- Acompañar el proceso de implementación de una Ley de Envases con inclusión social que permita financiar el fortalecimiento de los Sistemas Locales de Reciclado.
- Fortalecer el agregado de valor, impulsando una mayor integración vertical en la cadena productiva. Aquí se destaca la búsqueda de innovación tanto en los materiales como en los productos derivados, por ejemplo, madera plástica; procurando relacionamiento con la industria incipiente centrada en la economía circular.
- Extender y profundizar la comercialización, impulsando estrategias asociativas que permitan ganar escala y mercados y reducir costos logísticos.
- Atender a la formalización legal y fiscal de las UP.
- Garantizar/extender las condiciones de aseguramiento de los RU frente a riesgos presentes o futuros vinculados a la actividad laboral, salud-enfermedad, y retiro.

Conclusiones generales

A continuación, se sintetizan algunas reflexiones a partir del recorrido de la práctica de evaluación presentado y la experiencia de evaluación descripta.

Durante los últimos 30 años la evaluación, como práctica dentro del Estado, presenta un recorrido sostenido en el tiempo. En estos años hubo importantes avances –con algunos retrocesos- tanto en el desarrollo de capacidades estatales, como en el nivel de institucionalización alcanzado.

Sin embargo, la evaluación mostró presencia errática en la agenda pública. Los avances y retrocesos, están fuertemente asociados al interés particular de los distintos funcionarios a cargo de las áreas, sin que se hubiera alcanzado un nivel significativo de institucionalización suficiente que permitiera sostener y afianzar estos espacios y alcances.

En este sentido, la normativa es una condición necesaria pero no suficiente. Resulta evidente que la existencia del Decreto 292/2018 favoreció la existencia de un PAME.

Sin embargo, y de acuerdo a la información publicada, el último Plan fue desarrollado en el año 2021. Si bien esto no necesariamente significa la inexistencia de dicho Plan en los años sucesivos, la ausencia de difusión permite arriesgar acerca de cierta debilidad en su implementación.

En línea con lo anterior, las distintas experiencias detectadas, muchas de ellas llevadas adelante con gran compromiso por parte de las autoridades y con importantes niveles de profesionalización, son rápidamente desarticuladas frente a un cambio de administración. En este sentido, la institucionalización de experiencias de evaluación de políticas públicas en el nivel nacional, continúa siendo un desafío pendiente.

Adicionalmente, muchas de las experiencias de evaluación implementadas no fueron socializadas de forma extendida, por lo que la difusión de estas prácticas y sus resultados, continúan presentando desafíos.

Como muestra el caso presentado (evaluación de Argentina Recicla), para avanzar en el desarrollo de evaluaciones no siempre son requeridas importantes asignaciones presupuestarias. Se trata de diseñar una agenda atenta a las oportunidades que se visualizan en campo de implementación de programas, y a las capacidades con las que se cuenta en las diferentes áreas. También es necesario tener disposición para realizar importantes esfuerzos de articulación y apoyo por parte de las autoridades.

Los desafíos de este tipo de estudios evaluativos “internos” son varios: probablemente insuman mayores plazos y se presenten tensiones o discusiones respecto de los resultados y sobre qué y cómo presentarlos. Sin embargo, como se vio, son mucho más significativas las ventajas y las bondades de realizarlas.

Por último, una verdad de Perogrullo: siempre se puede –y se debe- evaluar un programa o política, y cualquier esfuerzo que se haga en ese sentido, va a ser contribuir a mejores políticas. Lo cual no implica ceder o resignar calidad evaluativa, simplemente se trata de no abandonar el propósito perseguido por toda estrategia de evaluación: contribuir, a través de evidencia robusta, a la rendición de cuentas de la inversión pública.

Bibliografía consultada

- Aquilino, N. (2015). *Hacia una política nacional de evaluación. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°151*. Buenos Aires: CIPPEC.
<http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/09/Hacia-una-pol%C3%ADtica-nacional-de-evaluaci%C3%B3n.pdf>
- Aquilino N. y Amaya P. (2015). *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1079.pdf>
- Aquilino, N; Ballezá, M; Potenza, F. y Rubio, J. (2017). *¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación. Documento de Trabajo N° 159*. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/06/159-DT-MyE-todos-los-caminos-conducen-a-Roma-analisis-comparado-en-la-institucionalizacion-de-la-evaluacion.pdf>
- Aquilino, N; Paz Rolón G. (2021). *La creación de la Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas: una deuda*. Buenos Aires: CIPPEC <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-MYE-La-creacion-de-la-Agencia-Federal-de-Evaluacion-Aquilino-de-la-P...-1.pdf>
- Decreto 292/2018. Poder Ejecutivo Nacional. Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-292-2018-308653>
- Dirección General de Información Social Estratégica, Unidad de Gabinete de Asesores, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/familia/informacion-social-estrategica>
- Pichardo Muñiz, A (2020). *Pensar la Evaluación, desde el poder de la Aprendiencia*. Buenos Aires: SIEMPRO-CNCPS.
<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/evaluacion/debates>
- Rebón M; Grau G; Gonzalez Barisani F; Sacco E. (2023). *Evaluación del Programa Argentina Recicla*. Serie Las políticas sociales en perspectiva. Resultados y desafíos. Buenos Aires: DGISE-MDS.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_del_programa_argentina_recicla_30_sep_2023.pdf
- Resolución 310/2018. *Lineamientos de Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas, Planes y Proyectos Sociales*. Consejo Nacional de Coordinación De Políticas Sociales.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-310-2018-312801>