



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis

Decimoprimera Promoción

**El Monitoreo y la Evaluación en el Programa Carta
Compromiso con el Ciudadano (2000-2015): el diseño
institucional y los actores como dilema de su
consolidación.**

Análisis político-institucional de caso

Tirpak, Leila Daiana - N° de legajo: 30.422.703

Buenos Aires, 12 de noviembre de 2018

María Eugenia Coutinho
Directora

Juan Manuel Abal Medina (h)
Director

Resumen

Este trabajo analiza la consolidación del sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC) en el periodo comprendido entre los años 2000-2015 incorporando la variable político-institucional.

Partiendo de la siguiente pregunta: ¿por qué si en el marco de una Gestión por Resultados se pondera a la evaluación no se consolida el sistema de M&E del PCCC?, busca explicar, a través de un enfoque Neoinstitucional, si esa falta de consolidación obedece a la interrelación entre actores, contexto y reglas a la luz de los distintos diseños de evaluación que tuvo el PCCC.

Para ello, mediante la construcción de un índice, se mide el nivel de consolidación del M&E del Programa en tres organismos de la Administración Pública Nacional, corroborando que, en los organismos dónde el PCCC fue parte de la estrategia política de los funcionarios, el sistema de M&E denota una mayor consolidación.

Universidad de
San Andrés

A María Eugenia Coutinho, Juan Manuel Abal Medina (h),

Laura Eberhardt, familia y amigos;

Y a todos aquellos que comparten la vocación por lo público.



Universidad de
San Andrés

Tabla de Contenidos

| | |
|--|----|
| Abreviaturas | 4 |
| Introducción | 5 |
| Capítulo I. Contextualización del PCCC:¿qué se dice y cómo se aborda nuestro tema de estudio | 9 |
| I.1. El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en Argentina. Contexto y marco institucional | 9 |
| I.2. Sobre las Carta Compromiso..... | 13 |
| I.3. Sobre el Monitoreo y la Evaluación en la Administración Pública..... | 14 |
| I.4. Sobre el Monitoreo y la Evaluación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano..... | 15 |
| Capítulo II. Marco Teórico | 19 |
| II. 1. Marco Teórico..... | 19 |
| II.1.1. El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: su vinculación con lo teórico..... | 23 |
| Capítulo III. Metodología | 28 |
| Capítulo IV. Las observaciones del caso | 38 |
| IV.1 El Registro Nacional de Reincidencia (RNR) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación..... | 38 |
| IV.2. La Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación..... | 40 |
| IV.3. La Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) de la Presidencia de la Nación..... | 43 |
| IV.4. Análisis del nivel de consolidación del Monitoreo y la Evaluación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en las observaciones de caso..... | 46 |
| Capítulo V. Conclusiones | 49 |
| Bibliografía | 52 |

Abreviaturas

PCCC: Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

M&E: Monitoreo y Evaluación.

ONIG: Oficina Nacional de Innovación de Gestión.

RNR: Registro Nacional de Reincidencia.

DNRPA: Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios.

ARN: Autoridad Regulatoria Nuclear.

APN: Administración Pública Nacional.

SGP: Secretaría de Gestión Pública.



Introducción

La manera en que la Administración Pública actúa y se relaciona con los ciudadanos es clave para encausar el fortalecimiento de la *governance*. En ese sentido, desde la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa (SGyCA) de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se implementó durante 15 años (2000 a 2015) el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC).

Este Programa se adaptó a las necesidades de los organismos del sector público tras las reformas del Estado Argentino en los '90s; y, a lo largo de estos años, ha pasado de una concepción eficientista de gestión a otra orientada a resultados. En ese marco, el sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) del PCCC se fue rediseñando. Sin embargo, persistieron factores y cuestiones que dificultaron su implementación e impidieron que se consolidara¹ de manera homogénea.

Entonces, ¿por qué si en el marco de una Gestión por Resultados se pondera a la evaluación no se consolida el sistema de M&E del PCCC? Esta falta de consolidación, ¿puede explicarse por el diseño institucional o por el comportamiento estratégico de los actores? ¿Acaso, es posible lograr una mayor concordancia entre lo expresado por las reglas formales del diseño de M&E del PCCC y su funcionamiento mediante un sistema de incentivos²?

¹ Entendemos por consolidación del sistema de M&E al máximo nivel de avance (puntuación) que puede obtener un organismo adherido al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en la evaluación de desarrollo.

² Definimos como sistema de incentivos a la función que éstos tienen en asignar responsabilidades y motivar a los actores* a dirigir sus esfuerzos en pos de los objetivos de la organización (Kowtha y Leng, 1999, 96). La motivación de los actores se encuentra en el marco institucional donde se da el análisis costo-beneficio.*Mi agregado.

La hipótesis general que guía este trabajo es que: “en aquellos organismos donde los actores –principalmente los que poseen mayor responsabilidad³- consideran al PCCC parte de su estrategia política, el sistema de M&E del Programa evidencia una mayor consolidación”.

En ese sentido, y siguiendo a North (1993), creemos que las reglas formales e informales que conforman el diseño institucional del PCCC estructuran y direccionan el comportamiento de los actores inmersos en el proceso de evaluación pero, a su vez, el contexto, la reacción e intencionalidad de los actores frente a esas restricciones hacen también al “margen de maniobra” de sus acciones (Acuña, 1995a). De esta manera, las estrategias de los actores del sistema de M&E del PCCC reflejan el cálculo medio/fines y el entendimiento de la acción, efectuado con autonomía en ese marco de constreñimientos (Acuña, 1995b).

La literatura concerniente al M&E en el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano es escasa y presenta en general un análisis gerencial, descriptivo y técnico; trabajos como el de Nakano Koga (2006) y Halliburton et al. (2006; 2006a y 2007), dan cuenta de la estructura de M&E del PCCC y de su importancia para la mejora de las políticas públicas, brindando una aproximación normativa en el sentido de que describen el comportamiento que los actores deben desarrollar en concordancia con las reglas formales existentes. Asimismo, los documentos elaborados por la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG, 2011; 2012 y 2013) detallan las distintas etapas de evaluación y sus respectivos indicadores, destacando las ventajas que cada una de ellas genera para la organización. Finalmente, ONIG (2012) señala los avances en torno al

³ Por mayor responsabilidad nos referimos a los funcionarios del sistema político que han sido designados para conducir políticamente un organismo de la Administración Pública y los funcionarios de la línea media que tienen la responsabilidad/función de tomar decisiones.

sistema de premiación que efectúa el PCCC a partir de los resultados obtenidos en el proceso de evaluación.

De este modo, la variable político-institucional se ve relegada y hasta subsumida, quizás por la naturaleza técnico-gerencial del M&E, en enfoques meramente organizacionales. Esta variable podría tener un peso explicativo en la dinámica y consolidación del sistema de M&E del PCCC por la interrelación que se da entre las reglas (formales e informales), el contexto y el comportamiento estratégico de los actores. En ese sentido, proponemos un enfoque Neoinstitucional en tanto nos brinda herramientas que nos permitirán comprender esta tríada de actores, reglas y contexto de manera adecuada.

En suma, el objetivo general consiste en describir el funcionamiento del sistema de M&E del PCCC y analizar su nivel de consolidación a través del diseño institucional y la racionalidad estratégica de los actores. Por un lado, buscaremos identificar las reglas (formales e informales) que se desprenden del diseño de evaluación que presenta el Programa y el rol de los actores en este proceso.

Por el otro, trataremos de explicar cómo, en el marco de simplificación y rigidez de las reglas que ofrece el diseño de M&E, la interrelación entre contexto, actores y reglas incide sobre la consolidación.

Específicamente, buscamos describir y analizar el funcionamiento de M&E del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano desde su implementación hasta su discontinuidad (2000 – 2015) a la luz de los dos diseños institucionales de evaluación; identificar a los actores involucrados en el proceso de evaluación e indagar sus estrategias a partir de su rol normativo; y explorar la incidencia que el sistema de incentivos tuvo sobre el comportamiento de los actores y su impacto sobre el nivel de consolidación del M&E.

En concordancia con ello, llevaremos adelante un estudio de caso cualitativo con tres observaciones: el Registro Nacional de Reincidencia (RNR), la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA), ambos pertenecientes al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), organismo descentralizado de la Presidencia de la Nación. Esta selección no es azarosa sino que remite a que estos organismos: 1. Implementan un mismo diseño de M&E y su nivel de consolidación difiere; 2. Llevan distinto tiempo de adhesión al Programa y han atravesado cambios institucionales; y 3. Dos de ellos (RNR y DNRPA) tienen igual dependencia y jerarquía en la estructura organizacional del Estado.

En el Capítulo I, llevaremos a cabo un relevamiento teórico y de antecedentes del PCCC, el M&E en la Administración Pública, y principalmente del M&E del Programa como objeto de estudio. En el Capítulo II, estableceremos el marco teórico conceptual bajo el cual analizaremos el M&E del PCCC. En el Capítulo III, desarrollaremos la metodología de este trabajo y realizaremos la construcción de un índice compuesto que nos permitirá medir la incidencia que tiene la interrelación entre reglas, actores y contexto en el nivel de consolidación del M&E del PCCC. En el Capítulo IV, daremos cuenta de las observaciones del caso; y finalmente, en el Capítulo V, presentaremos las conclusiones finales del presente trabajo.

Capítulo I. Contextualización del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: ¿qué se dice y cómo se aborda nuestro tema de estudio?

I.1. El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en Argentina. Contexto y marco institucional

Durante los años '80, y en concordancia con el "Paradigma de la eficiencia"⁴ (Richards, 1994), las Administraciones Públicas de los países desarrollados han adoptado herramientas de gestión e ideas provenientes del sector privado con el propósito de reformar el Estado, modernizar la administración y reducir el gasto⁵.

En este marco, cobra importancia la idea de "orientación al cliente" que busca exceder el rol meramente receptivo por parte de los ciudadanos y otorgarles mayor protagonismo en el proceso de mejora de aquellos servicios que brinda el Estado, dando así, lugar al surgimiento de las "*Citizen's Charter*" (López & Ruffolo, 2000). Sin embargo, con el paso de la "imitación a la innovación" (Echebarria & Mendoza, 1999) ese sentido eficientista se ve relegado y el concepto de cliente adquiere una connotación acorde con los principios de una gestión pública orientada a resultados. Así, esa noción se amplía con la incorporación de la dimensión de ciudadano, garantizando el equilibrio entre el "interés público" y las necesidades de los clientes (Richards, 1994).

La Argentina no ha estado ajena a esta etapa reformista, y frente a las consecuencias inherentes a la manera acrítica en que éstas se implementaron emerge la necesidad de

⁴ Este Paradigma deja atrás aquellos: "[...] principios de aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados" y aboga por la transferencia de técnicas de gestión del sector privado al sector público (Echebarria & Mendoza 1999:18).

⁵ Estas fueron los ejes de las reformas impulsadas por Margaret Thatcher entre los años 1979 y 1990.

reconstruir y fortalecer el Estado “hacia adentro” (Oszlak, 1999), al mismo tiempo que se consolida el modelo tradicional Weberiano.

Por ello, en el año 2000, bajo la presidencia de Fernando De La Rúa (Alianza), la entonces Secretaría para la Modernización del Estado y la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación (SGP), desarrollaron el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC) que apostó a: “[...] lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los servicios a su cargo, estableciendo los principios y criterios generales que propendan a la mejora de la calidad de los mismos y reafirmando los derechos de los que goza el ciudadano frente a la Administración Pública Nacional [...]” (Decreto 229/00, Art. 2º y 3º).

Este Programa se implementó en los organismos de la Administración Pública Nacional, como así también, en los organismos descentralizados y en aquellos de los niveles subnacionales de gobierno⁶, entre cuyas funciones fundamentales se encontraba la prestación de servicios a los ciudadanos. Así, una vez formalizada la relación entre el organismo adherente y la SGP, mediante un “Convenio de Asistencia Técnica”, se comenzaron a desarrollar los componentes que hacían al Programa Carta Compromiso.

Las Guías de Elaboración e Implementación del Programa (Halliburton et al.; 2006 y 2007) constituyen un nivel más desagregado de aquellas reglas expresadas en el mencionado Decreto, correspondiéndose así, con lo que Acuña y Tommasi (1999) denominan reglas de primer nivel (R1) y segundo nivel (R2)⁷. En otras palabras, al

⁶ Ley 24.156, Art. 8º.

⁷ Los autores distinguen entre distintos niveles de reglas: las de **primer nivel**, que remiten al conjunto de normas que afectan contenidos específicos de una determinada acción pública. Las de **segundo nivel**, que determinan a aquellas reglas que determinan resultados específicos (las del primer nivel) Finalmente, las de **tercer nivel** las cuales estipulan quién y cómo se hacen las reglas en término generales; es decir que determinan los procesos de participación política y la toma de decisiones en la esfera pública.

dotar de mayor contenido al marco normativo que ofrece el Decreto 229/00, se traducen también como diseño del PCCC.

Por lo tanto, y si bien el M&E constituye el último componente del Programa y el objetivo de este trabajo, resulta menester, para comprender de manera holista su diseño e implementación, abordar el rol y la interrelación de los actores y dar cuenta de los demás componentes.

De esta manera, la *definición de los servicios de calidad* que presta la organización constituye el primer componente del PCCC. Esto implica confeccionar un mapa productivo de la organización que permita, por un lado, identificar los objetivos prioritarios y los procesos implicados en la satisfacción de las demandas y, por el otro, incorporar la percepción de los ciudadanos en la formulación de los estándares y los servicios.

El segundo de los componentes, remite al *sistema de información y comunicación con el ciudadano*; este aborda y trabaja sobre la necesidad de crear nuevos canales de comunicación (interna y externa) y fortalecer los ya existentes en cada una de las organizaciones suscriptas al Programa. De esta manera, la administración estrecha su vínculo con la ciudadanía al mismo tiempo que fortalece sus instituciones.

El tercero, el *sistema de participación ciudadana*, apunta a la concreción de valores como la responsabilidad, el control social, la participación receptividad y calidad de la Administración Pública; valores éstos que se condicen con una Administración Pública orientada a resultados y se encuentran formalizados en las distintas Cartas Iberoamericanas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD- (2003).

Por último, se encuentra el sistema de M&E que permite la redefinición de los objetivos, la corrección de las desviaciones, la retroalimentación del sistema y el avance gradual pero continuo hacia la mejora de los servicios públicos (Decreto 229/00, Art. 17°). Existen dos tipos de evaluación. Una, orientada hacia el *nivel de cumplimiento*, que mide la distancia entre los estándares comprometidos en los tres componentes mencionados anteriormente y los resultados efectivamente alcanzados por estos. La otra, se centra en el *nivel de desarrollo*, incorporando, además, la valoración de la calidad de las mediciones realizadas y el uso que el organismo hace de las mismas (Nakano Koga, 2006).

Asimismo, y en estrecha vinculación con los resultados arrojados por el proceso de M&E, el artículo 20° de la mencionada norma: “[...] instituye la ‘Distinción Carta Compromiso con el Ciudadano’ con el objeto de reconocer y estimular a aquellos organismos o prestadores que hayan cumplido con los principios y objetivos del presente Programa”.

A partir del año 2012 los compromisos de las Cartas Compromisos se simplifican y se incorporan dos nuevas modalidades. Por un lado, estas modalidades tienden a vincular, a través de estándares de calidad, a los organismos de la Administración Pública Nacional con los organismos provinciales (por ejemplo los Registros Civiles) y, por el otro, a los organismos de la Administración Pública Nacional con sus delegaciones provinciales. Además, se dispone como condición necesaria el establecimiento de un estándar de calidad vinculado a Gobierno Abierto. Esto, al decir de Subirats (1996), responde a condiciones para obtener financiamiento externo.

En suma, si bien las Cartas Compromiso emergen en un contexto guiado por la lógica de “hacer más con menos”, constituyeron uno de los instrumentos elegidos por la Alta

Dirección de cincuenta organismos⁸ para gestionar por resultados. Sin embargo, el componente de M&E del Programa no se desarrolló homogéneamente en todos ellos.

I.2. Sobre las Cartas Compromiso...

La literatura referente a las Cartas Compromiso con el Ciudadano resulta ser más amplia y diversa pero también vislumbra la preponderancia de enfoques gerenciales⁹.

Esta bibliografía se inscribe en un marco más amplio como es el de la Gestión por Resultados, entendida como el marco conceptual que facilita a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de sus procesos de creación de valor público con el propósito de asegurar la eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño como así también, la mejora continua de las instituciones (Banco Interamericano de Desarrollo & Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007); sin embargo, podemos clasificarla de acuerdo al centro de su abordaje. De este modo, se encuentran trabajos que enfatizan los aportes de las Cartas Compromiso como medio para el mejoramiento de la calidad de los servicios que brinda el Estado (Drewry, 2005; Kouzmin et al., 1999; Talbot, 1999¹⁰).

Por otro lado, James et al. (2005), Svara (2001) y Abal Medina (2006) hacen hincapié en el rol más activo de los ciudadanos en la definición del nivel de calidad esperada y en la contribución al fortalecimiento de la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos.

Existen también aportes ligados a la *accountability* y a la necesidad de una mayor transparencia en las acciones del sistema administrativo (Bovens, 2007; Abal Medina.,

⁸ Secretaría de la Gestión Pública (2009).

⁹ Por enfoque gerenciales nos referimos a aquellos trabajos que priorizan los aspectos técnicos y normativos por sobre lo político.

¹⁰ Citado por James et al. (2005:9).

2006). Finalmente, Pollitt (1994) sostiene que en los inicios las Cartas Compromiso han sido ambiciosas respecto de los resultados logrados a través de su implementación.

En contraposición, y desde el análisis de la experiencia australiana, James et al. (2005) concluyen que estas herramientas contribuyen a sentar los buenos principios en el ámbito de las administraciones.

En suma, los trabajos sobre las Cartas Compromiso, a pesar de mencionar la relevancia de los aspectos políticos para su sostenibilidad en el tiempo, terminan subordinando la “politización de la evaluación” (Subirats, 2010) a lo formal del marco institucional del Programa, denotando así, un espacio para la realización de un análisis político institucional centrado en el comportamiento de los actores.

I.3. Sobre el Monitoreo y la Evaluación en la Administración Pública

En referencia al M&E en la Administración Pública, existe un extenso desarrollo teórico que dista de la evolución que presentan las prácticas de evaluación (Jenkins & Gray, 1994; Subirats, 2010). Por un lado, Mackay (2007) y el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2004) resaltan la necesidad y la importancia de institucionalizar esta herramienta de gestión debido a que los problemas de la evaluación son institucionales más que metodológicos. Por otro, existen trabajos que dan cuenta de los cambios en los “modos” de evaluar. En ese sentido, Nirenberg (2001:4) sostiene que en los “modelos verticales”, la evaluación constituía la última etapa del ciclo de políticas públicas y sus diseños eran complejos, siendo su finalidad la de estipular la distancia entre las acciones realizadas y lo efectivamente logrado. De esta manera, al decir de dicha autora, no se considera el contexto organizacional y la racionalidad de los actores en la ejecución de los procesos. Mientras que Jenkins y Gray (1994:48) destacan que, independientemente del contexto, las fallas inherentes a ese

tipo evaluación –denominada por ellos como “racional”- deviene del “menosprecio o ignorancia” de la naturaleza política de la evaluación.

Sin embargo, esa concepción tradicional y liberal de evaluación (Subirats, 2010) donde predomina el control de legalidad de los procedimientos administrativos se ha visto desplazada por la tendencia a evaluar por resultados; esto es, los procesos, los recursos y la utilización de los resultados obtenidos (Nirenberg, 2001). A pesar de ello, la evaluación por resultados presenta resistencia para su aplicación por la tensión que genera y los intereses que puede afectar (Jenkins y Gray, 1994; Nirenberg, 2001 & Osuna, 2009).

I.4. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

Los trabajos nacionales que abordan específicamente el tema de esta investigación son exiguos. Se centran en la descripción formal del funcionamiento del sistema de M&E del PCCC¹¹ y en la importancia que posee esta herramienta, como etapa de retroalimentación del ciclo de políticas públicas, para el impacto del Programa.

Así, encontramos las guías del Sistema de Evaluación (ONIG, 2013; 2014; 2015) que pasan de describir los distintos modelos de calidad -modelo de Excelencia Europeo (EFQM), modelo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), modelo Malcolm Baldrige, modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, modelo Deming, y el Premio a la Calidad-, a la justificación del establecimiento de esos (y no otros) criterios de evaluación y premiación en el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

¹¹ Canievsky (2007) señala que la preeminencia de este tipo de enfoques deviene por la referencia al marco normativo obligada para el establecimiento de metas y resultados a alcanzar.

El modelo EFQM refiere a la realización de una evaluación global que permite identificar entre aquellas aéreas que requieren una toma de decisión estratégica y aquellas que solo necesitan corregir los cursos de acción. Este modelo busca añadir valor, obtener resultados equilibrados, gestionar por procesos, promover la creatividad e innovación, construir alianzas y sostenibilidad en el tiempo (ONIG, 2012:2-3).

En cuanto al modelo CAF, es una herramienta metodológica sencilla que tiene como objetivo principal la gestión de calidad en el sector público. Este modelo consta de dos etapas, la primera refiere a una evaluación conjunta que abarca cuestiones de liderazgo, planificación, gestión de recursos humanos, recursos, y gestión del cambio; la segunda es una evaluación de resultados que alcanza la organización en la satisfacción al ciudadano (ibídem: 3).

El modelo Malcolm Baldrige, de acuerdo con ONIG (2012), promueve la Calidad Total en las organizaciones ponderando: liderazgo, planificación estratégica, orientación al cliente y al mercado, información y análisis, orientación a los recursos humanos, gestión de procesos y resultados empresariales.

Por su parte, en el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, la evaluación conjunta busca adecuar las áreas de diagnóstico y aspectos para la mejora considerando: la heterogeneidad de los destinatarios de la acción administrativa, el liderazgo, y la implementación de políticas públicas (Ibídem, 2012).

El modelo Deming se basa en catorce principios¹² necesarios para la transformación de la gestión organizacional y cuyo cumplimiento es responsabilidad de los directivos de la organización. La evaluación se basa en los siguientes criterios: políticas y objetivos de

¹² Ver Deming (1989:19 – 21), Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis. Díaz de Santos, Madrid.

la organización, la organización y su operativa, educación y difusión, flujo de información y uso, calidad de productos y procesos, estandarización, gestión, garantía de calidad de funciones, sistemas y métodos, resultados y planes futuros (ONIG, 2012).

Finalmente, el Premio Nacional a la Calidad que en nuestro país fue creado por la Ley N° 24.127 de 1992 y reglamentado por el Decreto 1513/1993 y el Decreto 440/2000. Este Premio busca: “ la promoción, desarrollo y difusión de los procesos y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en los productos y en los servicios, que se originan en el sector empresario y en la esfera de la administración pública, a fin de apoyar la modernización y competitividad de esas organizaciones” (Ley 24.127, art. 2°). De acuerdo a su funcionamiento (Resoluciones SGP N° 55/2000, 4/2002 y 45/04), se toman en consideración siete criterios y un punto más que expresa los resultados obtenidos. Cada criterio se explica brevemente y luego se analizan los factores que contienen una serie de aspectos que servirán de guía para la evaluación. Finalmente, se asigna un puntaje por factor (ONIG, 2012).

Ahora bien, en concordancia con lo expuesto, el M&E del PCCC refleja en la práctica una incipiente incorporación de los principios de los enfoques descriptos.

Por otro lado, los trabajos de Nakano Koga (2006) y Halliburton et al. (2006a y 2007) si bien han quedado obsoletos en relación al avance y re-adaptación del diseño institucional del Programa a las nuevas demandas de las organizaciones, contribuyen a resaltar la preeminencia teórica, gerencial y hasta alegórica de la literatura que versa sobre el sistema de evaluación del PCCC.

En ese sentido, Nakano Koga (2006: 26-36) da cuenta, por un lado, de la estructura del sistema de M&E: medición, monitoreo y evaluación y de quienes son los actores que intervienen en el proceso de evaluación. Así, en el monitoreo, intervienen la Unidad de

Monitoreo Interna del Organismo y las áreas de atención directa/puntos de contacto del organismo suscripto al PCCC, mientras que en la evaluación, lo hacen la Unidad de Monitoreo Interna del Organismo y la Unidad de Coordinación del Programa de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión.

Sin embargo, Halliburton et al. (2006a), al referir al diseño y la implementación del Tablero de Control que utiliza el Programa como herramienta metodológica para el M&E, identifica además, a dos actores claves para el proceso de M&E: la Alta Gerencia del organismo adherente y los responsables políticos-técnicos. Éstos últimos, no sólo son designados por la autoridad de la institución adherente, sino que también, constituyen el punto de enlace con la Unidad de Coordinación del Programa. Por lo tanto, detentan un mayor nivel de accesibilidad tanto en la producción como en el uso de los datos del M&E. Cabe destacar que estos actores se corresponden con los plasmados en el nuevo diseño del sistema de evaluación.



Universidad de
San Andrés

Capítulo II. Marco Teórico

II.1. Marco teórico

Para comprender la hipótesis general que guía este trabajo, según la cual: “en aquellos organismos donde los actores -principalmente los que poseen mayor responsabilidad- consideran al PCCC parte de su estrategia política, el sistema de M&E del Programa evidencia una mayor consolidación”; proponemos un enfoque Neoinstitucional en tanto nos brinda las herramientas necesarias para comprender la triada entre actores, reglas y contexto.

Siguiendo a Acuña (1995a), el comportamiento de los actores que participan del proceso de evaluación está estructurado por reglas formales e informales producto del diseño institucional del PCCC. No obstante, sus acciones frente a las restricciones del contexto y las características propias de su intencionalidad y reacción, generan su "margen de maniobra".

Ahora bien, la manera en que las reglas inciden sobre los actores resulta clave para entender su comportamiento. Si bien los distintos enfoques Neoinstitucionales se han centrado en esta cuestión, nos referiremos a la Teoría de la Elección Racional y a la visión Normativa de March & Olsen (1984; 1989; 2004). La primera, sostiene que las preferencias de los individuos son exógenas y éstos buscan maximizarlas dentro del marco de incentivos y reglas que definen a la institución (Weingast, 1996). En contraposición, March & Olsen (2004) argumentan que la “lógica de lo adecuado”¹³, es decir los valores y normas organizacionales, crean y redefinen las preferencias y significación de los actores en concordancia con los objetivos de la institución.

13 Los autores sostienen que “las acciones derivan de una lógica de lo apropiado o de la legitimidad más que de una lógica de las consecuencias o intenciones. Involucra acomodar los procedimientos a las situaciones, no tanto calcular las elecciones” (March & Olsen, 2004).

No obstante, la “influencia recíproca” (Moe & Wilson, 1994) entre el comportamiento de los actores, las reglas y el entorno exige considerar a las reglas (formales e informales) como límite de factibilidad de las acciones de los actores pero también como resultado del cálculo costo-beneficio que los actores realizan en pos de maximizar sus preferencias. Así, en este trabajo nos referimos a las **reglas formales e informales** como aquellas normas que limitan, proscriben y prescriben la conducta humana (North, 1993; Ostrom, 1990) y que resultan, por un lado, reconocidas, comunicadas y aceptadas, y, por el otro, se dan implícitamente, es decir, por fuera de los canales de comunicación oficial (Helmke & Levitsky, 2003).

Además, la vinculación de las preferencias al contexto y la incorporación del comportamiento de los otros como variable conllevan a la adopción de una **racionalidad de carácter estratégico** (Acuña, 1995a)¹⁴. En ese sentido, entendemos por actores a aquellos “[...] sujetos individuales ó colectivos con capacidad de acción estratégica; esto es con la facultad de identificar sus intereses, definir los objetivos, diseñar los cursos de acción para alcanzarlos y poseer relativa autonomía para implementarlos” (Acuña, 1995a:34).

Acuña (2007:18-19) y Acuña & Repetto (2009:10-11) sostienen que la **capacidad de actor** está dada no sólo por el contenido de las reglas, sino también, por el grado de organización que éstos poseen y la posibilidad de desarrollar estratégicamente sus acciones. Así, comprender la lógica de su comportamiento requiere considerar: (1) sus intereses, entendidos como lo que los actores dicen que son sus intereses y los expertos consideran intereses de los actores; (2) sus capacidades/recursos según sean actores

¹⁴ Esta concepción no sólo rompe con la visión “paramétrica” propia de la Teoría de Elección Racional de corte más tradicional (Saiegh & Tommasi; 1998), sino también, con el reduccionismo estructuralista donde la direccionalidad macro-macro que explica los procesos relega la importancia de los valores (Acuña, 1997).

sociales ó estatales referentes, sintéticamente, al grado de influencia dado por la disponibilidad de recursos económicos y políticos, acceso a la información, capacidad de acción colectiva, de descifrar el contexto, presupuesto y capacidades organizacionales; y (3) sus ideas/entendimiento, que constituyen el “mapa cognitivo” (valores, cultura, identidad y conocimiento) mediante el cual los actores elaboran y desarrollan sus estrategias (Acuña & Repetto, 2009).

Moe & Wilson (1994), en referencia al presidencialismo, proponen un marco en el que el entorno genera **incentivos** y éstos inciden en las elecciones individuales pero, a su vez, son esas elecciones de los individuos las que se traducen en los comportamientos que hacen a una institución. Mientras que, con una postura más ecléctica, se encuentra el enfoque de Análisis Estratégico de Acuña (1995a; 1997); que al incluir variables económicas, político-institucionales e ideológicas como límites de las opciones de los actores y no como elementos determinantes y explicativos de los procesos históricos, permite articular las preferencias al contexto como así también, reflejar la intencionalidad y percepción que los actores tienen de las reglas¹⁵.

Por otro lado, en lo que hace específicamente al diseño de la evaluación, encontramos a Patton (1997), quién sostiene que se trata de una cuestión conceptual y técnica porque, por un lado, es necesario definir el objetivo de la evaluación, los aspectos políticos y aquellos actores que van a intervenir en el proceso. Y, por el otro, requiere de preguntas bien formuladas y de técnicas de recolección y análisis de datos.

15 Esto hace que el egoísmo no se vislumbre necesariamente como variable independiente de la racionalidad que guía el comportamiento de los actores. Así, se rompe con la visión neoclásica donde: “[...] todo comportamiento es auto-interesado porque responde a [...] preferencias articuladas en función de utilidad, y que si tenemos en cuenta *este interés en uno mismo* se refiere a la maximización de utilidades material-monetarias, sensuales, ideales o de [...] otro tipo, entonces la maximización se puede desplegar en conductas altruistas, egoístas (e) impulsos” (Acuña; 1997:48; mi subrayado).

Por el contrario, para Amaya (2005a:7-19), Morra Imas & Ray (2009:234) y Baker (2000), el diseño de la evaluación incluye: 1. Definiciones preliminares del sistema; 2. ¿Qué queremos evaluar?; 3. Identificación del nivel de gobierno y /o gestión a evaluar; 4. Momentos de evaluación: diagnóstico, proceso, resultados e impacto; 5. Selección del modelo de evaluación; 6. Actores involucrados en la implementación del sistema de evaluación; 7. Construcción de indicadores de gestión; 8. Identificación de las estrategias para la construcción y análisis de la información; y 9. Selección de las estrategias de comunicación de los resultados.

Entonces, definimos al **diseño de la evaluación** como el conjunto de reglas, procedimientos y técnicas que permiten a los actores políticos y técnicos involucrados establecer sus objetivos y llevar adelante juicios valorativos fundamentados sobre las actividades y los resultados (Amaya, 2005b) para la consecución de sus propios intereses en un contexto determinado.

En cambio, entendemos por **consolidación** del sistema de Monitoreo y Evaluación al desarrollo, la incorporación y el fortalecimiento de **capacidades técnicas y organizacionales** de las prácticas de evaluación en los organismos adheridos al PCCC. Por **capacidades técnicas** nos referimos a las habilidades y los: “[...] conocimientos individuales y explícitos [...] (y) conocimientos colectivos y tácitos, que tienen que ver con las relaciones de las personas en el lugar de trabajo y las normas que las regulan” (Gore, 2016:15) mientras que por **capacidades organizacionales** entendemos a los recursos administrativos, ideológicos, económicos y políticos, dónde la confluencia de múltiples actores (Repetto, 2005) hacen al “aprendizaje colectivo” permitiendo (o no), transformarlos en “nuevos procesos, productos o prácticas útiles” (Gore, 2004:150).

II.1.1 El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: su vinculación con lo teórico

Desde el enfoque Neoinstitucional, y siguiendo a North (1993), creemos que las reglas formales e informales que se desprenden del diseño institucional del PCCC estructuran y direccionan el comportamiento de los actores inmersos en el proceso de evaluación pero, a su vez, el contexto, la reacción e intencionalidad de los actores frente a esas restricciones hacen también al “margen de maniobra” de sus acciones (Acuña, 1995a).

De este modo, para analizar la relación entre las reglas que se desprenden del diseño institucional del M&E del PCCC y el comportamiento estratégico de los actores inmersos en este proceso, nos centraremos en las perspectivas “híbridas” de Acuña (1995a) y Moe & Wilson (1994) que, sobre diferentes bases teóricas, incorporan microfundamentos sin relegar el proceso interactivo entre actores, reglas y contexto.

En cuanto al **nivel de consolidación** del programa, en el PCCC ello está dado, en primer lugar, por el cumplimiento de los requisitos que le permiten a la organización participar del proceso de evaluación; y en segundo lugar, por el resultado cuantitativo obtenido en la evaluación final (desarrollo).

Estos requisitos que hacen (o no) a que una organización participe de la evaluación refieren, de acuerdo con la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (2012:15), a: 1. La necesidad de contar con al menos un año (1) de mediciones y encuestas; 2. Un máximo de tres (3) meses de atraso en las mediciones; y 3. Una Carta Compromiso con el Ciudadano con menos de tres (3) años de vigencia. En este marco, el resultado de la evaluación final está dado por la suma de los resultados obtenidos en las distintas instancias de evaluación del PCCC.

Respecto del sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, este ha tenido, durante estos quince (15) años de implementación y según nuestra categorización, tres etapas que evidencian dos diseños institucionales de Evaluación.

La primera etapa que denominamos “**evaluación inteligible**”¹⁶ se desarrolló entre los años 2001-2005, y el diseño del sistema de M&E se caracterizó por poseer una complejidad metodológica y un denso desarrollo teórico que dificultaba la ejecución práctica en los organismos adheridos al Programa. No obstante, durante estos años se publicaron documentos con los avances y logros de los organismos que participaban del PCCC.

En ese sentido, Nakano Koga (2006: 26-36) da cuenta, por un lado, de la estructura del sistema de M&E vigente en aquellos años: (1) la medición, que son los valores de los estándares de los servicios comprometidos en la Carta; (2) el monitoreo, como instancia de control que sistematiza las mediciones determinando el nivel de cumplimiento y las causas de las desviaciones; y (3) la evaluación, que brinda los resultados del desempeño organizacional y los del nivel alcanzado en la prestación de los servicios comprometidos. Por el otro, de quienes son los actores y las funciones formales que éstos desarrollan en el proceso de evaluación. Así, en el monitoreo, intervienen la Unidad de Monitoreo Interna del Organismo y las áreas de atención directa/puntos de contacto del organismo suscripto al PCCC; mientras que en la evaluación, lo hacen la

¹⁶ Platón en “República” (1998) utiliza la “alegoría de las cavernas” y la metáfora del “mundo inteligible” para referirse a la realidad, al mundo exterior, al plano de las ideas. Mientras que refiere al “mundo sensible” para dar cuenta del interior, de lo fabricado a partir de la imitación de lo externo. Considerando esto, en la primera etapa de evaluación del PCCC la intangibilidad se plasma en la distancia entre la práctica de evaluación y su diseño teórico. De esta manera, la práctica podemos definirla como el “mundo inteligible” y el diseño como el “mundo sensible”.

Unidad de Monitoreo Interno y la Unidad de Coordinación del Programa de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (Nakano Koga., 2006:20).

La segunda etapa, ha sido de **transición** (2006-2011). Las prácticas de M&E no se llevaron a cabo sino que se desarrollaron y reconocieron las “buenas prácticas”¹⁷ en determinados organismos, prevaleciendo un criterio político por sobre el nivel de avance y de los resultados efectivamente alcanzados.

La tercera etapa que denominamos de “**zanahorias virtuales**”¹⁸ remite al diseño institucional de M&E del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano desarrollado entre los años 2012 y 2015. Este diseño tiene cuatro instancias de evaluación: 1. La evaluación de desarrollo; 2. La evaluación de cumplimiento de los compromisos asumidos en las Cartas; 3. La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana; y 4. La Calidad de la atención (ONIG, 2015:8).

En cuanto a la evaluación de desarrollo, esta consiste en la percepción sobre la “gestión de calidad” que tienen las organizaciones y la planificación e implementación de mejoras. Mientras que la evaluación de cumplimiento posibilita la comparación anual de los resultados que obtiene cada uno de los organismos en los distintos componentes: servicios esenciales, punto de contacto, información y comunicación, sistema de gestión de reclamos y participación ciudadana. La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana permite medir el nivel de avance de los mecanismos de participación ciudadana que implementan y tienen comprometidos cada uno de los

¹⁷ Acuña (2008) desarrolla este argumento y los riesgos inherentes a esta nueva concepción.

¹⁸ Denominamos a esta etapa zanahoria virtuales por el carácter meramente simbólico que tiene el sistema de incentivos del PCCC.

organismos adheridos al Programa. Finalmente, la evaluación de *calidad de atención* muestra la forma de la prestación efectiva de servicios a los ciudadanos (ONIG, 2012).

Además, en consideración con la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (2012), este diseño de evaluación cuenta con un **sistema de incentivos** que consiste en el reconocimiento mediante mención/certificado a aquellos organismos que obtienen el primer y segundo lugar en la evaluación final (desempeño global del organismo en el PCCC), y en cada una de las categorías establecidas en el diseño de evaluación. Estas categorías están dadas por la cantidad de empleados que revisten en cada uno de los organismos evaluados, y se aplican dentro de una clasificación por jurisdicción de los organismos participantes en la evaluación del Programa. De esta manera, tenemos para los organismos de la Administración Pública Nacional las siguientes categorías: 1. De 20 a 500 personas; 2. De 501 a 1000 personas; y 3. Más de 1000 personas. Mientras que para los organismos Provinciales y Municipales, considerados como una jurisdicción cuentan con estas categorías: 1. De 20 a 500 personas; y más de 500 personas (ONIG, 2012:19).

En suma, este diseño muestra, respecto al anterior, una mayor flexibilidad para la implementación por parte de los organismos ya que ofrece una mayor simplicidad teórica-metodológica. Sin embargo, las reglas para participar del proceso de evaluación se robustecieron en tanto se incrementaron las condiciones para que los organismos de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal puedan (o no) participar del proceso de evaluación del Programa; generando, por un lado, un incentivo para que los organismos se pongan (o no) al día con las mediciones. Pero, por el otro, este incentivo, al estar directamente relacionado con un sistema de premiación de carácter simbólico,

impacta –por el cálculo costo beneficio de los actores- sobre la evaluación y sus resultados.

Finalmente, este diseño institucional de M&E del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano arrastra, en términos de Bowerman (1995:171), un rol ambiguo: aquellos actores encargados de pedir y procesar la información de las evaluaciones (Unidad de Coordinación del PCCC) son los mismos que evalúan a los organismos.



Capítulo III. Metodología

En cuanto a lo metodológico, la presente investigación constituye un estudio de caso cualitativo. Su desarrollo persigue dos propósitos. Por un lado, generar conocimiento -teórico-, y por el otro, contribuir al mejoramiento de las prácticas de M&E en la Administración Pública -práctico- (Lódola, 2009).

Se ha manifestado que el diseño de M&E del PCCC se implementa en una cantidad creciente de organismos pero su grado de consolidación difiere en cada uno de ellos. Desde nuestra perspectiva, la interrelación que se da entre los actores y las reglas podría constituirse como explicación de la falta de consolidación del sistema de M&E. Es decir, y en referencia al enfoque de Análisis Estratégico de Acuña (1995a), que las reglas formales e informales del M&E en conjunción con la incidencia del contexto y la interacción social conforman el margen del accionar de los actores, quienes pueden desarrollar sus estrategias con autonomía. Ahora bien, creemos que la necesidad de legitimar la gestión, influye más sobre el tipo de estrategia adoptada por los actores que la transición de paradigmas en las administraciones públicas.

Por lo tanto, de nuestra principal hipótesis: “en aquellos organismos donde los actores -principalmente aquellos que poseen mayor responsabilidad¹⁹- consideran al PCCC parte de su estrategia política, el sistema de M&E del Programa evidencia una mayor consolidación” (ver Capítulo IV -Marco Teórico, página 19), podemos esbozar como hipótesis secundaria que: “la estrategia de los actores de mayor responsabilidad que intervienen en el proceso de M&E incide sobre el diseño institucional que presenta el Programa en su organismo y determina el nivel de consolidación del M&E.

¹⁹ Ver nota al pie 3.

La unidad de análisis, el sistema de M&E del PCCC, será observada en tres organismos de la Administración Pública Nacional: el Registro Nacional de Reincidencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA), y la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), organismo descentralizado de la Presidencia de la Nación.

En el ámbito de estas organizaciones se analizarán tres dimensiones:

1. **Política**: el objetivo es conocer el **interés político** que tienen los funcionarios en el M&E del PCCC mediante los siguientes indicadores:

a. Digesto normativo, planificación e informes de gestión: se busca verificar el nivel de uso de la información de M&E por parte del responsable político de la organización para la toma de decisiones.

b. Cartas Compromiso firmadas.

c. Personal de la institución adherente vinculado a la implementación del M&E del PCCC.

d. Estabilidad de los funcionarios del organismo vinculado al PCCC.

2. **Técnico-formal**: se analiza el grado de concordancia entre lo expresado en el Decreto de creación del Programa, las Guías de Elaboración e Implementación del Programa, y el diseño de M&E, como así también, la periodicidad de la carga de datos en el Tablero de Control. De esta manera, se obtiene **el nivel de aplicación del diseño formal del M&E del PCCC**.

3. Comportamiento de los actores: a fin de establecer el nivel de relación entre los intereses individuales y colectivos se analiza:

a. El grado de influencia en la legitimación de las políticas que tiene, para el responsable político, la implementación de programas como el PCCC.

b. La percepción de los responsables políticos de los organismos adheridos al PCCC frente al sistema de incentivos del componente de M&E.

c. Participación efectiva de los organismos en el proceso de M&E del PCCC.

Para cada una de estas dimensiones, y a través de los indicadores, se construye un índice compuesto. Este índice nos permitirá analizar los datos cualitativos y establecer un puntaje por dimensión y así, comprender en las observaciones del caso, el nivel de consolidación del M&E del PCCC.

Entonces, y de acuerdo a una escala de cero (0) a cinco (5) para cada una de las dimensiones; el **nivel bajo** está dado por la puntuación comprendida entre 0-1; el **nivel medio** refiere a la obtención de 2-3 puntos mientras que el **nivel alto** remite a los 4-5 puntos.

Cuadro: vinculación entre dimensiones e indicadores

| Índice | Aspecto/ Descripción del indicador |
|---|--|
| Interés político | 1. La información y los resultados de la implementación del M&E del PCCC es utilizada por la burocracia y los encargados de tomar decisiones en los organismos públicos adheridos al Programa para mejorar los procesos de gestión. |
| | 2. Normalmente, una vez finalizados los compromisos de la primera Carta Compromiso, el organismo decide elevar los estándares de calidad de sus servicios y firma otra Carta Compromiso. |
| | 3. Existe personal técnico calificado y suficiente en los equipos de trabajo que implementan el PCCC y la evaluación en los organismos. |
| | 4. Los funcionarios de mayor jerarquía del organismo vinculados a la implementación del M&E del PCCC se desempeñan en el cargo para el que fueron designado hasta la finalización de la gestión. |
| Aplicación del diseño formal del M&E del PCCC | 1. Las acciones y prácticas desarrollados por el personal involucrado en la implementación del PCCC y, específicamente, en el proceso de M&E dentro del organismo adherido al Programa, coinciden con lo expresado formalmente en las Guías de Elaboración e implementación del PCCC, y el diseño del M&E. |
| | 2. Los datos de la medición del avance del cumplimiento de los compromisos de cada organismo son cargados al Tablero de Control de acuerdo al tiempo estipulado formalmente: (mensualmente). |
| Relación entre los intereses individuales y colectivos de los actores del M&E del PCCC (comportamiento de los actores) | 1. Los responsables políticos (funcionarios) de los organismos legitiman su gestión utilizando la “marca” del PCCC y del premio que se desprende del sistema de incentivos del M&E, en caso de obtenerlo. |
| | 2. La actualización de la carga de las mediciones en el Tablero de Control se lleva adelante para cumplir con el requisito del diseño de evaluación y participar del proceso. |
| | 3. El sistema de incentivos del diseño de M&E del PCCC es percibido por la organización como un instrumento de reconocimiento. |

Fuente: elaboración propia.

Los puntos se asignan a los aspectos descriptivos del indicador de acuerdo a los siguientes criterios: 1. Implementación, refiere al grado de aplicación efectiva del aspecto en la organización; 2. Alcance, evalúa el nivel de cobertura que tienen en las

organizaciones, y 3. Insititucionalización, refiere al interés político y a las reglas formales que favorecen el desarrollo de los aspectos en la organización.

Ahora bien, los puntos de cada aspecto descriptivo del indicador aumentan cuándo: 1. Existan normas y haya un interés político para la implementación del M&E del PCCC; 2. Los organismos de la Administración Pública participen en distintos procesos de evaluación; y 3. Exista una participación efectiva de los organismos en el proceso de M&E.

Cabe aclarar que dentro del índice la comparación se realiza (pondera) de igual manera pero para obtener el puntaje final del índice compuesto se lo lleva a una escala que va de cero (0) a 100 (cien).

Cuadro: índice compuesto

| Índice compuesto | Aspecto/Descripción del indicador | Nivel alto (4-5 puntos) <u>Implementación:</u> alta <u>Alcance: de medio a alto</u> <u>Institucionalización:</u> suficiente | Nivel medio (2-3 puntos) <u>Implementación:</u> de baja a media <u>Alcance:</u> media <u>Institucionalización:</u> básica | Nivel bajo (0-1 puntos) <u>Implementación:</u> mínima <u>Alcance:</u> bajo <u>Institucionalización:</u> mínima |
|-------------------------|--|---|--|--|
| Interés político | La información y los resultados de la implementación del M &E del PCCC y del PCCC es utilizada por la burocracia y los encargados de tomar decisiones en los organismos públicos adheridos al Programa para mejorar los procesos de gestión. | Los funcionarios utilizan los resultados del M&E del PCCC para elaborar informes de gestión, corregir los cursos de acción en las organizaciones públicas para alcanzar los objetivos planificados. | Los funcionarios utilizan ocasionalmente los resultados del M&E del PCCC para elaborar informes de gestión, corregir los cursos de acción en las organizaciones públicas para alcanzar los objetivos planificados. | Los funcionarios no utilizan los resultados del M&E del PCCC para elaborar informes de gestión, corregir los cursos de acción en las organizaciones públicas para alcanzar los objetivos planificados. |
| | Normalmente, una vez finalizados los compromisos de la primera Carta, el organismo decide | Continuidad del organismo en el PCCC a través de la ejecución y | El organismo firma una Carta (o más) y luego discontinúa su implementación. | El organismo adhiere al Programa y no completa su |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| | elevar los estándares de calidad de sus servicios y firma otra Carta Compromiso. | firma de distintas Cartas Compromiso. | (Participa de algunas etapas de M&E). | implementación. (No participa del proceso de M&E). |
| | Existe personal técnico calificado y suficiente en los equipos de trabajo que implementan el PCCC y la evaluación en los organismos. | Proporción significativa de personal público con educación en relación a la implementación del PCCC y al M&E. | Proporción de personal público con educación creciente en relación a la implementación del PCCC y al M&E. Sin embargo, por debajo del personal sugerido para la ejecución de cada eje del PCCC. | Baja proporción de personal público con educación creciente en relación a la implementación del PCCC y al M&E. |
| | Los funcionarios de mayor jerarquía del organismo vinculados a la implementación del M&E del PCCC se desempeñan en el cargo para el que fueron designado hasta la finalización de la gestión. | Los actores con mayor responsabilidad (funcionarios) permanecen en su cargo hasta la finalización de su mandato. | Los actores con mayor responsabilidad (funcionarios) permanecen en su cargo hasta la mitad de su mandato. | Los actores con mayor responsabilidad (funcionarios) permanecen en su cargo menos de la mitad de su mandato. |
| Aplicación del diseño formal del M&E del PCCC | Los procedimientos desarrollados por el personal involucrado en la implementación del PCCC, y específicamente, en el proceso de M&E dentro del organismo adherido al Programa, coinciden con lo expresado formalmente en las Guías de Elaboración e implementación del PCCC, y el diseño del M&E. | Los procedimientos expresados en las Guías de implementación y en el diseño de evaluación son cumplidos tal cual se encuentran estipulados. | Los procedimientos expresados en las Guías de implementación y en el diseño de evaluación difieren de los procedimientos ejecutados por el personal involucrado en la implementación del PCCC y en el proceso de M&E. | Los procedimientos expresados en las Guías de implementación y en el diseño de evaluación no coinciden con ninguno de los procedimientos ejecutados por el personal involucrado en la implementación del PCCC y en el proceso de M&E. |
| | Los datos de la medición del avance de cumplimiento de los compromisos de cada organismo son cargados al Tablero de Control de acuerdo al tiempo estipulado formalmente (mensualmente). | Los datos de la medición del avance de cumplimiento de los compromisos son cargados al Tablero de Control mensualmente. | Los datos de la medición del avance de cumplimiento de los compromisos son cargados al Tablero de Control con un retraso mayor a un mes. | Los datos de la medición del avance de cumplimiento de los compromisos no son cargados al Tablero de Control. |

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| Relación entre los intereses individuales y colectivos de los actores del M&E del PCCC (comportamiento de los actores) | Los responsables políticos (funcionarios) de los organismos legitiman su gestión utilizando la “marca” del PCCC y del premio (en caso de obtenerlo) que se desprende del sistema de incentivos del M&E. | Los funcionarios refieren frecuentemente al PCCC, independientemente de los resultados que obtenga el organismo en la implementación del Programa. | Los funcionarios refieren al PCCC de acuerdo a la consecución de buenos resultados. | Los funcionarios no refieren al PCCC cuando los resultados obtenidos no son los esperados. |
| | La actualización de la carga de las mediciones en el Tablero de Control se lleva adelante para cumplir con el requisito del diseño de evaluación y participar del proceso. | Las mediciones que venían con retraso se ponen al día para participar del proceso de evaluación del PCCC. | Se actualiza parte de las mediciones para poder participar (o no) del proceso de evaluación del PCCC. | No se actualizan las mediciones y no se participa del proceso de evaluación del PCCC. |
| | El sistema de incentivos del diseño de M&E del PCCC es percibido por la organización como un instrumento de reconocimiento. | La organización mejora e incrementa los estándares de calidad de sus servicios al recibir reconocimiento por el trabajo realizado. | La organización obtiene reconocimiento por los resultados obtenidos en el proceso de evaluación, sin embargo no mejora e incrementa los estándares de calidad para poder obtenerlo en la próxima instancia. | La organización no obtiene reconocimiento por los resultados obtenidos y no participa del próximo proceso de evaluación. No encuentra motivación en el sistema de incentivos. |

Fuente: elaboración propia.

En concordancia con ello, asignamos en las tres (3) observaciones de caso de nuestro trabajo, un puntaje para cada aspecto que describe al indicador. Este puntaje comprende el periodo en qué el organismo de la APN adhiere al Programa y sus distintas participaciones en el M&E.

Cuadro: puntuación de Interés político en el M&E del PCCC (escala de 0-5, siendo 5 el mejor puntaje)

| Aspecto/descripción del indicador Índice Interés político | La información y los resultados de la implementación del M&E del PCCC y del PCCC es utilizada por la burocracia y los encargados de tomar decisiones en los organismos públicos adheridos al Programa para mejorar los procesos de gestión. | Finalizados los compromisos de la Primera Carta, el organismo decide elevar los estándares de calidad de sus servicios y firma otra Carta Compromiso. | Existencia personal técnico calificado y suficiente en los equipos de trabajo que implementan el PCCC y la evaluación en los organismos. | Los funcionarios de mayor jerarquía del organismo vinculados a la implementación del M&E del PCCC se desempeñan en el cargo para el que fueron designado hasta la finalización de la gestión |
|---|---|---|--|--|
| Registro Nacional de Reincidencia (RNR) | 3 | 4 | 3 | 3 |
| Dirección Nacional de los Registros Nacionales del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA) | 2 | 1 | 2 | 2 |
| Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) | 2 | 2 | 3 | 4 |

Fuente: elaboración propia.

Leyenda:

0-1 Bajo

2-3 Medio

4-5 Alto

Cuadro: puntuación de la aplicación del diseño formal del M&E del PCCC (escala de 0-5, siendo 5 el mejor puntaje)

| | | |
|--|---|--|
| Aspecto/descripción del indicador Índice Aplicación diseño formal del M&E del PCCC | Los procedimientos desarrollados por el personal involucrado en la implementación del M&E coinciden con lo expresado formalmente en las Guías de Elaboración e implementación del PCCC y el diseño del M&E. | Los datos de la medición del avance de cumplimiento de los compromisos de cada organismo son cargados al Tablero de Control de acuerdo al tiempo estipulado formalmente: (mensualmente). |
| Registro Nacional de Reincidencia (RNR) | 3 | 4 |
| Dirección Nacional de los Registros Nacionales del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA) | 3 | 2 |
| Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) | 3 | 3 |

Fuente: elaboración propia.

Leyenda:

0-1 Bajo

2-3 Medio

4-5 Alto

Cuadro: puntuación de la relación entre los Intereses individuales y colectivos de los actores del M&E del PCCC-comportamiento de los actores- (escala de 0-5, siendo 5 el mejor puntaje)

| | | | |
|--|---|--|--|
| Aspecto/descripción del indicador Comportamiento de los actores | Los responsables políticos (funcionarios) de los organismos legitiman su gestión utilizando la marca del PCCC y del premio (en caso de obtenerlo) que se desprende del sistema de incentivos del M&E. | La actualización de la carga de las mediciones en el Tablero de Control se lleva adelante para cumplir con el requisito del diseño de evaluación y participar del proceso. | El sistema de incentivos del diseño de M&E del PCCC es percibido por la organización como un instrumento de reconocimiento |
| Registro Nacional de Reincidencia (RNR) | 4 | 4 | 4 |
| Dirección Nacional de los Registros | 3 | 2 | 1 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Nacionales del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA) | | | |
| Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) | 3 | 4 | 4 |

Fuente: elaboración propia.

Leyenda:

0-1 Bajo

2-3 Medio

4-5 Alto

A continuación, presentamos el porcentaje obtenido por cada organismo en cada dimensión:

Cuadro: porcentaje de cada dimensión en las observaciones del caso

| Índice | Interés Político | Aplicación del diseño formal del M&E del PCCC | Relación entre los intereses individuales y colectivos de los actores del M&E del PCCC (comportamiento de los actores) |
|---|-------------------------|--|---|
| Organismo | | | |
| Registro Nacional de Reincidencia (RNR) | 65% | 70% | 80% |
| Dirección Nacional de los Registros Nacionales del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA) | 35% | 50% | 40% |
| Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) | 55% | 60% | 73% |

Fuente: elaboración propia.

Capítulo IV. Las observaciones del caso

IV.1. El Registro Nacional de Reincidencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

El Registro Nacional de Reincidencia (RNR) es el organismo encargado de centralizar toda la información referida a los procesos penales sustanciados en cualquier jurisdicción del país y del extranjero (según leyes y convenios vigentes), y de comunicar lo que a ellas refiere (III Carta Compromiso, 2014:5).

Además, y de acuerdo a la III Carta Compromiso (2014:6-7), tiene como objetivos principales: 1. Informar sobre antecedentes penales a los Tribunales de todo el país, a las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales, a las autoridades extranjeras en base a los acuerdos vigentes; 2. Emitir certificados de antecedentes penales; 3. Intercomunicar a los actores judiciales en forma actualizada, ágil y segura sobre pedidos de captura, autos de rebeldía, averiguación de paradero y comparendo, inhabilitación de conducir e informe de antecedentes penales; 4. Suministrar a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, información para la confección de la estadística criminal; 5. Peritar sobre la identificación de personas a solicitud de autoridad competente; y 6. Intervenir en el intercambio con países extranjeros, sobre comunicaciones de sentencias de condenas y/o pedidos internacionales de captura, de conformidad con los convenios vigentes en la materia.

Este organismo lleva, con la Tercera Carta Compromiso firmada, 9 (nueve) años de adhesión al Programa (2006-2015), y ha pasado de describir e identificar cada uno de los servicios que brinda al ciudadano y formular sus respectivos indicadores a incorporar las sugerencias que provienen del proceso de evaluación con el propósito de establecer nuevas modalidades en la prestación de los servicios. Durante estos años, el

RNR participó de cinco (5) instancias de evaluación y tuvo escasa rotación de sus funcionarios²⁰.

Pero... ¿cómo ha sido históricamente el proceso de M&E en este organismo? Para ello, utilizaremos los datos duros que arrojaron las evaluaciones en sus respectivas etapas en el Registro Nacional de Reincidencia.

Cuadro: resultados de los tipos de evaluación en el RNR durante las distintas etapas

| Registro Nacional de Reincidencia (RNR) | | | | | |
|---|------------|--------------|-----------|---------------------|--|
| Tipo de evaluación | Desarrollo | Cumplimiento | Ciudadana | Calidad de atención | Premiación/ Distinción |
| Etapas de Evaluación | | | | | |
| Evaluación Inteligible | ----- | ----- | ----- | ----- | ----- |
| Transición (2006-2009) | ----- | ----- | ----- | ----- | Mejor Práctica (satisfacción ciudadano). |
| Transición (2010-2011) | 90,48% | 86,50 % | 87,50% | ----- | Distinción por desarrollo. |
| Zanahorias Virtuales (2012-2013) | 66,67% | 84,09% | 68,75% | 81,48% | Distinción en cumplimiento. |
| Zanahorias Virtuales (2013-2014) | 83,33% | 94,31% | 72,22% | 66,67% | ----- |

Fuente: elaboración propia en base a datos del tablero de control e informes de retroalimentación de la ONIG

Del cuadro se desprende la variación de los niveles de consolidación en cada tipo de evaluación y en el resultado final del proceso de evaluación. Por un lado, percibimos que en los años (2011-2015) dónde comenzaron a “endurecerse” las reglas del diseño institucional de la evaluación existe una menor consolidación que se refleja en los

²⁰ En el periodo de las evaluaciones comprendidas entre los años 2006-2015 estuvieron a cargo del organismo tres (3) funcionarios.

porcentajes obtenidos por el organismo en la evaluación de desarrollo (desempeño global del organismo en el PCCC) respecto a la etapa de “transición”.

No obstante, el porcentaje obtenido en la mayoría de los tipos de evaluación en la segunda etapa de evaluación de “zanahorias virtuales” (2012-2015), a excepción de la evaluación de calidad de atención, fue mayor en comparación con el periodo anterior.

Esto está vinculado a la instauración del sistema de incentivos en el PCCC (ver páginas 26-27) pero, por otro lado, y considerando que este organismo obtuvo distinciones en tres (3) instancias de evaluación (dos en la etapa de transición y una en la etapa de zanahorias virtuales), resulta evidente que el interés político fue clave para continuar participando del proceso de M&E y continuar mejorando los porcentajes en cada tipo de evaluación.

Asimismo, la aplicación del diseño formal del PCCC y de la evaluación denota que las reglas que se desprenden de él incidieron en el comportamiento de los actores, y que éstos, en concordancia con sus intereses han adaptado esas reglas formales a las particularidades de la organización (reglas informales).

IV.2. La Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

La Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación es la encargada de regular lo referente a la propiedad del automotor (inscripción

y trámites posteriores) y créditos prendarios (III Carta Compromiso con el Ciudadano, 2012:5).

Entre sus objetivos están: 1. Organizar el funcionamiento de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios; 2. Establecer la creación, organización y funcionamiento de los Registros Seccionales y determinar los aranceles de los trámites que se realicen en ellos; 3. Ejercer la superintendencia de los Registros Seccionales; intervenirlos y designar a sus interventores en los casos previstos. Controlar las inscripciones realizadas en los Registros Seccionales.; 4. Celebrar convenios con autoridades (nacionales, provinciales, municipales y privadas), para la realización de tareas vinculadas a las prestaciones a su cargo y coordinar con ellas los procedimientos a aplicar para la mejor racionalización de los trámites registrales; 5. Dictar normas administrativas y de procedimiento relativas a los trámites registrales; 6. Autorizar inscripciones especiales y organizar el archivo centralizado del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios y emitir información respecto de datos contenidos en éste; 7. Asesorar y difundir la normativa registral vigente a los destinatarios de los servicios; y 8. Definir, analizar, diseñar, desarrollar e instrumentar el Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito (III Carta Compromiso con el Ciudadano, 2012:5).

Desde el año 2004 (fecha de adhesión al Programa), hasta el año 2015, la DNRPA ha firmado dos (2) Cartas Compromiso atravesando cuatro (4) instancias de evaluación. A continuación, presentamos el desarrollo de las distintos tipos de evaluación en el organismo:

Cuadro: resultados de los tipos de evaluación en la DNRPA durante las distintas etapas

| Dirección Nacional de la Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA) | | | | | |
|---|------------|--------------|-----------|---------------------|--|
| Tipo de evaluación | Desarrollo | Cumplimiento | Ciudadana | Calidad de atención | Premiación/Distinción |
| Etapa de Evaluación | | | | | |
| Evaluación inteligible (2005-2006) | ---- | ---- | ---- | ---- | -Desarrollo del Sitio web e implementación del sistema WAP. - Asistencia Técnica, Regulación y Control del Funcionamiento de los Registros Seccionales. |
| Transición (2007-2008) | ---- | ---- | ---- | ---- | Mejor práctica en: - Calidad en desarrollo de funciones específicas de control y fiscalización -Calidad de control y fiscalización de los Registros Seccionales. |
| Transición (2010-2011) | 69,05% | 91,38% | 53,13% | ---- | Distinción en cumplimiento |
| Zanahorias Virtuales (2012-2013) | 27,08% | 41,29% | ---- | 25,93% | ---- |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del tablero de control e informes de retroalimentación de la ONIG

De acuerdo a los porcentajes que se desprenden del cuadro es evidente el retroceso de cada tipo de evaluación, lo que se traduce en una menor consolidación del sistema de M&E en el organismo.

Sin duda, el rediseño de la evaluación incidió negativamente en los resultados obtenidos ya que: “se incluyeron más ítem a valorar y con un mayor nivel de exhaustividad en el procedimiento de estimación” (ONIG, 2012a:3).

Asimismo, si bien la DNRPA obtuvo distinciones en las etapas precedentes de evaluación (una en la evaluación inteligible y dos en la etapa de transición), el sistema

de incentivos no incidió positivamente debido a que, ante el cambio de funcionarios a principios del año 2012, estos actores de mayor responsabilidad en el organismo: priorizaron “el armado de la III Carta Compromiso con el Ciudadano por sobre el monitoreo y la evaluación de los estándares de la II” (ONIG, 2012a:3).

IV.3. La Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) de la Presidencia de la Nación

La Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) de la Presidencia de la Nación es la entidad autárquica encargada de: “regular y fiscalizar la actividad nuclear en todo lo referente a los temas de seguridad radiológica y nuclear, protección física y fiscalización del uso de materiales nucleares, licenciamiento y fiscalización de instalaciones nucleares y salvaguardias internacionales, así como también asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en las materias de su competencia” (Ley N° 24.804).

Para cumplir con estos objetivos la ARN: emite normas y guías regulatorias, autoriza a las instalaciones a través del otorgamiento de licencias y registros a las instalaciones y de licencias individuales, autorizaciones específicas y permisos individuales; fiscaliza el cumplimiento de las condiciones de seguridad radiológica y nuclear, la protección y seguridad física y las salvaguardias establecidas en las licencias y registros, mediante inspecciones y auditorías regulatorias, realiza evaluaciones a fin de analizar y corroborar las condiciones de licenciamiento; evalúa la idoneidad del personal de las instalaciones para el empleo de radiaciones ionizantes, autoriza el transporte de materiales radiactivos en forma segura; interviene en situaciones incidentales o accidentales con material radiactivo, y coordina la intervención de otros organismos; realiza el monitoreo radiológico ambiental en los alrededores de las instalaciones para verificar la preservación del medio ambiente; evalúa el impacto ambiental de nuevas instalaciones; aplica sanciones por incumplimiento de las condiciones otorgadas en las

licencias y registros, - asesora al Poder Ejecutivo en los temas de seguridad radiológica y nuclear; protección y seguridad física y no proliferación nuclear; brinda formación y capacitación en dichos temas; acredita los cursos de capacitación cuyos contenidos satisfacen los requisitos para el otorgamiento de licencias individuales, autorizaciones específicas y permisos individuales; participa en la elaboración de normas y guías internacionales emitidas por el Organismo Internacional de Energía Atómica; participa en los foros nacionales e internacionales en la definición e implementación de políticas en temas regulatorios (I Carta Compromiso, 2011).

En cuanto al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, la ARN, suscribió en agosto del 2011 a la Primera Carta y en septiembre de 2015 a su Segunda Carta, aumentando la cantidad de compromisos y planes de mejora, participando de cuatro (4) instancias de evaluación.

El cuadro que presentamos a continuación da cuenta de las instancias de evaluación en las que participó la ARN y los porcentajes obtenidos en cada una de ellas:

Cuadro: resultados de los tipos de evaluación en la ARN durante las distintas etapas

| Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) | | | | | |
|--|-------------------|---------------------|------------------|----------------------------|------------------------------|
| Tipo de evaluación | Desarrollo | Cumplimiento | Ciudadana | Calidad de atención | Premiación/Distinción |
| Etapas de Evaluación | | | | | |
| Evaluación inteligible | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- |
| Transición (2011-2012) | 60,42% | 97,98% | 68,75% | 51,85% | Distinción en cumplimiento. |
| Zanahorias virtuales (2012-2013) | 83,33% | 98,19% | 44,44% | 70,83% | ---- |

| | | | | | |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|------------------------------------|
| Zanahorias virtuales (2013-2014) | 69,05% | 98,74% | 74,75% | 66,67% | Distinción cumplimiento. |
| Zanahorias virtuales 2014-2015 | 71,43% | 86,80% | 61,11% | 94,44% | Distinción en calidad de atención. |

Fuente: elaboración propia en base a datos del tablero de control e informes de retroalimentación de la ONIG

Estos porcentajes dan cuenta de que en la primera etapa de evaluación de “zanahorias virtuales” hubo una mayor consolidación del sistema de M&E del PCCC (evaluación de desarrollo) respecto a la etapa de transición. Se observa un incremento en cada uno de los porcentajes, excepto en la satisfacción al ciudadano.

Sin embargo, en el periodo que va desde el año 2013 al año 2014, se percibe una disminución del nivel de consolidación y de la calidad de la atención. Y para la evaluación comprendida entre los años 2014 y 2015, vemos una mayor consolidación en comparación con la etapa anterior y un mayor porcentaje en lo que refiere a calidad de atención pero una disminución en cumplimiento y satisfacción ciudadana.

Entendemos que en esta observación, la variación del nivel de consolidación del sistema de M&E se relaciona con la instauración del sistema de incentivos y con el interés político que tienen los funcionarios en el Programa y el comportamiento de los actores y no con la redefinición de las reglas en el diseño de evaluación.

Es decir, que la distinción obtenida en la etapa de transición contribuyó positivamente en la implementación del nuevo diseño de M&E en el organismo pero la no obtención de alguna distinción en el periodo 2012-2013 impactó negativamente en el nivel de consolidación de la etapa siguiente. Sin embargo, al haberse destacado en cumplimiento durante el año 2013-2014, el nivel de consolidación de la etapa siguiente aumento.

IV.4. Análisis del nivel de consolidación del sistema de M&E del PCCC en las tres observaciones del caso

En las observaciones correspondientes al RNR, la DNRPA y la ARN, hemos visto distintos niveles de consolidación que se encuentran plasmados en el resultado de la evaluación de desarrollo. En ese sentido, cabe aclarar que en esta tesis no buscamos observar la variabilidad del nivel de consolidación dentro de cada observación sino entender si los distintos niveles de consolidación en estos organismos obedecen a la relación entre contexto, reglas y el comportamiento de los actores que intervienen en el M&E del PCCC.

Para eso, fue necesario conocer el desempeño de los organismos en cada etapa y tipo de evaluación, y esbozar como incidieron en ese desempeño el endurecimiento de las reglas, la instauración del sistema de incentivos y las preferencias de los actores.

A la luz de los porcentajes obtenidos por cada organismo en las distintas etapas de evaluación es indudable la existencia de esta relación pero... ¿qué sucede con el nivel de consolidación en las tres observaciones?, ¿cómo incide el interés político, la aplicación formal del diseño formal del M&E del PCCC y el comportamiento de los actores, principalmente en los que tienen una mayor responsabilidad dentro de la organización?

En concordancia con ello, añadiremos al cuadro de “porcentaje de cada dimensión en las observaciones del caso” (ver página 37) el promedio del nivel de consolidación que obtuvieron los organismos de acuerdo a los porcentajes de desarrollo. Ahora bien, hemos podido obtener el promedio porque la base sobre la que se obtiene el porcentaje de la evaluación de desarrollo es la misma, solo cambiaron los requisitos para participar en ella.

Cuadro: porcentaje en cada dimensión y promedio del nivel de consolidación del M&E del PCCC en cada organismo

| Índice Organismo | Interés Político | Aplicación del diseño formal del M&E del PCCC | Relación entre los intereses individuales y colectivos de los actores del M&E del PCCC (comportamiento de los actores) | Promedio del nivel de consolidación |
|---|-------------------------|--|---|--|
| Registro Nacional de Reincidencia (RNR) | 65% | 70% | 80% | 80,16 |
| Dirección Nacional de los Registros Nacionales del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA) | 35% | 50% | 40% | 48,06 |
| Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) | 55% | 60% | 73% | 71,05 |

Fuente: elaboración propia.

De esto se desprende que efectivamente, como sosteníamos en nuestra hipótesis de trabajo, en aquellos organismos dónde el PCCC constituye parte de la estrategia de los actores con mayor responsabilidad, el M&E del Programa evidencia una mayor consolidación.

De esta manera, en el RNR dónde se percibe el mayor promedio de consolidación (80,16) también se observa el mayor porcentaje de interés político (65 %), aplicación formal del diseño de M&E del PCCC (70%) y un 80 % en el comportamiento de los actores que implica las acciones que desarrollan (de acuerdo a sus preferencias e intencionalidades y margen de maniobra) para participar del proceso de evaluación del Programa.

Asimismo, observamos en la DNRPA y la ARN una disminución del nivel de consolidación, 35% y 55% respectivamente. Esto se corresponde con la interrelación entre contexto, reglas y actores que venimos planteando. En la DNRPA, la modificación de las “reglas de juego” del diseño formal del M&E (endurecimiento de los requisitos y condiciones para participar del proceso de evaluación) impactaron en el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de evaluación, principalmente en los de mayor responsabilidad. De esta manera, y de acuerdo a su porcentaje de interés político (35%) estos actores han incidido en esas reglas y el contexto para, al menos, ser parte de la evaluación.

Finalmente, la ARN posee un mayor promedio de consolidación (71,05) que la DNRPA lo cual se explica también, por el mayor porcentaje obtenido en interés político (55%), la mayor intencionalidad de los actores de participar en la evaluación (73%) y la aplicación del diseño formal de evaluación del PCCC (60%).

En suma, el nivel de consolidación aumenta en la medida en que los porcentajes de interés político, aplicación formal del diseño de evaluación y del comportamiento de los actores también lo hacen.

Capítulo V. Conclusiones

A lo largo de este trabajo analizamos la consolidación del sistema de M&E del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano; Programa que se implementó durante los años 2000-2015 en distintos organismos de la Administración Pública.

Partiendo del supuesto de que la variable político- institucional tiene un peso explicativo en los distintos niveles de consolidación que observamos en el RNR, la DNRPA y la ARN, hemos corroborado nuestra hipótesis de que en aquellos organismos donde los funcionarios tienen un mayor interés político en el PCCC, la evaluación evidencia una mayor consolidación.

Así, en el RNR percibimos que en el periodo de endurecimiento de las reglas del diseño de la evaluación (2011-2015) el nivel de consolidación disminuyó respecto a la etapa donde las reglas del diseño presentaban mayor flexibilidad. Es decir, que las reglas incidieron negativamente en el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de M&E. Sin embargo, y a la luz de la implementación del sistema de incentivos del PCCC y la obtención de distintos reconocimientos, observamos que el aumento del nivel de consolidación en el periodo 2012-2015 está estrechamente vinculado con un mayor interés político por parte de los funcionarios y no con las distinciones obtenidas, puesto que éstas también se lograron en periodos donde vislumbramos porcentajes menores en el desarrollo de los tipos de evaluación del PCCC. En suma, son los intereses de los actores los que determinan su reacción frente a los incentivos de la aplicación de las reglas.

Mientras que en la DNRPA, vimos que a pesar de haber obtenido distinciones en las etapas de evaluación comprendidas entre los años 2005-2011, el porcentaje de consolidación disminuyó notablemente, pasando de 69,05 % a 27,08%. En esta

observación, incidió la modificación de las “reglas de juego” pero, sobre todo, la disminución del interés político dado por el cambio de autoridades y la decisión política de éstos de no centrarse en la evaluación de la Carta en vigencia.

Cabe destacar que tanto el RNR como la DNRPA, que mostraron distintos niveles de consolidación, dependen de la Subsecretaría de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y tienen rango de Dirección Nacional. Por lo que el interés de la línea media de la organización fue clave para el avance (o no) del Programa.

Finalmente, en la ARN nos encontramos con una variación del nivel de consolidación que se corresponde más con el interés de los funcionarios en el avance (o no) del Programa que con la modificación de los requisitos para participar de la instancia de evaluación. En este organismo, el nivel de consolidación aumentó en el primer periodo de aplicación de las nuevas reglas (2012-2013) pero disminuyó en los años 2013-2014 para volver a incrementarse en 2014-2015.

Entonces, y a modo de reflexión, es claro que:

1. Existe una interrelación entre contexto, reglas y actores que incidió en el nivel de consolidación de la evaluación del PCCC que, en definitiva, se traduce en su nivel de avance en cada organismo de la Administración Pública.
2. La evaluación es un proceso técnico y político; por lo que el interés político es condición necesaria para su institucionalización en los organismos de la Administración Pública. Así, resulta de suma importancia la incorporación de esta dimensión para un diagnóstico y análisis más acertado que exceda la perspectiva normativa y gerencial de este tema.

3. La instauración de un sistema de incentivos en el M&E del PCCC con un reconocimiento meramente simbólico puede (o no) contribuir al direccionamiento del comportamiento de los actores al cumplimiento de las reglas formales.
4. El interés político prima por sobre la dependencia jerárquica que el organismo tiene en la estructura organizacional del Estado.
5. El interés político es condición necesaria para que un Programa como el PCCC y, más precisamente el diseño de M&E, pueda rediseñarse para que los organismos de la Administración Pública (Nacional, Provincial y Municipal) puedan medir y obtener los resultados de su implementación.



BIBLIOGRAFÍA

***Abal Medina, Juan Manuel (2006)**. *“Evaluar al Estado, para ponerlo al servicio de la Sociedad”* en Subsecretaría de la Gestión Pública/Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Sistema de Evaluación. Carta Compromiso con el Ciudadano. Bs. As. 2006.

***Acuña, Carlos H. (1995a)**. El Análisis de la Burguesía como actor político. Tesis Doctoral. University of Chicago. Cáp. I, Págs. 13-51.

* _____ **(1995b)**. *“Introducción. La nueva matriz política Argentina”* en Carlos H Acuña (comp). La nueva matriz política Argentina. Nueva Visión. Buenos Aires.

* _____ **(1997)**. *“Racionalidad Política versus racionalidad económica? Notas sobre el modelo Neoclásico de Acción Colectiva y su relación con la Teoría Método de Análisis Político”*. Revista Argentina de Ciencia Política N° 1. Noviembre de 1997. Págs. 31-55.

* _____ **(2007)**. *“La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento”*. Seminario Internacional Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina. Buenos Aires 18 y 19 de Octubre de 2007.

* _____ **(2008)**. *“La política de la Modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en la Argentina)”* en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 40. Febrero de 2008. Caracas (Págs. 103-124).

***Acuña, Carlos H & Repetto, Fabián (2009)**. *“Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”*. Buenos Aires, 2009.

***Acuña, Carlos & Tommasi, Mariano (1999)**. *“Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America”*. Documento de Trabajo N° 20, CEDI, Buenos Aires, Julio.

***Amaya, Paula (2005a)**. *Evaluación de políticas públicas: ¿“dar cuenta” o “darse cuenta”?*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

_____ **(2005b)**. La evaluación de la Gestión Pública Integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática. Tercer Congreso sobre Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. San Miguel de Tucumán, 2-4 de junio de 2005.

***Baker, Judy (2000)**. Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners. The World Bank, Washington, D.C.

***Banco Interamericano de Desarrollo-BID- y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD- (2007)**. Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Julio, 2007.

***Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2004)**. *“Evaluaciones Influyentes: evaluaciones que mejoran los efectos de los programas de desarrollo”*. Washington, D.C.

***Bovens, Mark (2007)**. *“New Forms of Accountability and EU-Governance”*. Comparative European Politics, 2007, 5. Págs. 104–120.

***Bowerman, Mary (1995)**. *Auditing performance indicators: the role of the audit commission in the Citizen's Charter Initiative*. Financial accountability y Management, 11 (2), May 1995.

***Canievsky, Carlos (2007)**. “*Diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina*” en Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Banco Mundial y CLAD. Junio de 2007.

***Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2003)**, Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de Junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra”). Bolivia, 14-15 de Noviembre.

***Deming, Edwards (1989)**. *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*, Díaz de Santos, Madrid.

***Drewry, Gavin (2005)**. “*Citizen's Charters: Service quality chameleons*”. Public Management Review, 7. September 2005. Págs. 321-340.

***Echebarria, Koldo & Mendoza, Xavier (1999)**. “*La especificidad de la gestión pública: el concepto de Management público*” en *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Edic. C. Losada i Morradán- BID; Washington DC.

***Gore, Ernesto (2004)**. “*La educación en la empresa: aprendiendo en contextos organizativos*”. (2ª. Edición). Ed. Granica S.A. Buenos Aires.

_____ **(2016)**. *Conocimiento Colectivo. La formación en el trabajo y la generación de capacidades colectivas*. Ed. Granica, 2016. Buenos Aires.

***Halliburton, Eduardo, Baxendale, Patricia, López; Clelia & Blasco, Daniela (2006).** *“Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Guía para su Elaboración”* en Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Serie para la mejora continua de las organizaciones públicas.

***Halliburton, Eduardo; Baruzini, Giancarlo & Estellés, Manuel (2006a).** *“Tablero de Control del Programa Carta compromiso con el ciudadano”* en Subsecretaría de la Gestión Pública/Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2006.

***Halliburton, Eduardo; Nakano Koga, Silvia; Alfaro, Maria Inés & Fiszlelew, Rut (2007).** *“Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Guía para su implementación”* en Subsecretaría de la Gestión Pública/Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2006.

***Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (2003).** *“Informal Institutions and comparative politics: a research agenda”*. Working paper 307, September.

***James, Simon; Murphy, Kristina & Reinhart, Monika (2005).** *“The Citizen’s Charter: How such initiatives might be more effective”*. Centre for tax system integrity. The Australian National University. Working paper 65, May 2005.

***Jenkins, Bill & Andrew Gray (1994).** *“Evaluación y el Usuario: La experiencia del Reino Unido”*. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nº 1. Septiembre/Diciembre, 1994.

***Kowtha, R. y Q. Leng (1999)** *“Incentives in the Asian Context: Theory and Preliminary Evidence”*, Asia Pacific Journal of Management 16,1, 1999, pp. 95-117.

***Kouzmin, Alexander; Löffler, Elke; Klages, Helmut & Korac-Kakabadse, Nada (1999).** “*Benchmarking and performance measurement in public sectors: towards learning for agency effectiveness*”. The International Journal of Public Sector Management, Vol. 12 No. 2, 1999, pp. 121-144. MCB University Press.

***Lódola, Germán (2009).** “*Vicios y Virtudes del Estudio de Caso*” en Política Comparada. Boletín Política Comparada. Edición N° 1. Enero/Abril de 2009.

***López, Andrea & Ruffolo, Flavio (2000).** Análisis y evaluación del proceso de implementación del Programa “Carta Compromiso con el Ciudadano”. Revisión Teórica. 39.

***Mackay, Keith. (2007).** ¿Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen Gobierno?. Independent Evaluation Group. Banco Mundial. Washington DC, 2007.

***March, James & Olsen, Johan (1984).** “*The New institutionalism: Organizational Factors in Political Life*”. American Political Science Review, N° 78.

* _____ (1989). “*Rediscovering institutions*”. Free Press. New York.

* _____ (2004). “*The logic of appropriateness*”. ARENA working paper, WP.04/09

* **Moe, Terry & Wilson, Scott (1994).** “*Presidents and the Politics of Structure*”. Law & Contemporary Problems, Vol. 57, N° 2, Spring 1994.

***Morra Imas, Linda & Ray, C. Rist (2009).** The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations (World Bank Training), 1 junio de 2009.

***Nakano Koga, Silvia (2006).** “*Sistema de Evaluación. Carta Compromiso con el Ciudadano*” en. Subsecretaría de la Gestión Pública/Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2006.

***Nirenberg, Olga (2001).** Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001

***Normativa** (www.infoleg.gov.ar)

- Decreto 229/00.

- Ley 24.156.

-Ley 24.127.

-Ley 24.804.

-Decreto 1513/93.

-Decreto 440/00.

-Resoluciones SGP N° 55/00, 4/02 y 45/04.

***North, Douglass (1993).** Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

***Oficina Nacional de Innovación de Gestión- ONIG (2011).** Sistema de Evaluación. Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2011.

* _____ (2012 a). Informes de retroalimentación de las evaluaciones (2012-2015). Jefatura de Gabinete de Ministros.

* _____ **(2012).** Sistema de Evaluación.

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2012.

* _____ **(2013).** Sistema de Evaluación.

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2013.

* _____ **(2014).** Sistema de Evaluación.

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2014.

* _____ **(2015).** Sistema de Evaluación.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2015.

***Osuna, José Luis (2009).** Conferencia: “*Los Sistemas Nacionales de Evaluación*”. Secretaría de la Gestión Pública, 24 de Septiembre de 2009.

***Oszlak, Oscar (1999).** “*De menor a mejor: el desafío de la "segunda reforma del Estado"*”. Revista Nueva Sociedad , N° 160, Venezuela 1999.

***Ostrom, Elinor (1990)** Governing the Commons. The evolutions of institutions of collective actions. CUP.

***Patton, Michael Quinn. (1997).** Utilization-Focused Evaluation, SAGE Publications.

***Platón (1998).** República. Eudeba, Universidad de Buenos Aires, vigesimocuarta edición, septiembre de 1998.

*Pollitt, Christopher (1994). "The Citizen's Charter: A preliminary analysis". *Public Money and Management*, 14(2), 9-14.

*Primera Carta Compromiso de la Autoridad Regulatoria Nuclear (2011). Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

*Repetto, Fabián (2005). "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina". En Repetto, Fabián (Ed.); *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

*Richards, Sue (1994). "El paradigma del cliente en la gestión pública" en *Gestión y Análisis de políticas públicas* N° 1, INAP Madrid. Septiembre – Diciembre, 1994.

*Saiegh, Sebastián & Tommasi, Mariano (1998) "La nueva Economía Política. Racionalidad e instituciones" Documento 10. Septiembre, 1998.

*Secretaría de la Gestión Pública. (2009) Un Estado para la Argentina del Bicentenario. Memoria Institucional, 2009.

*Subirats, Joan. (1996). "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común" en Brugué, Q. y Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

*_____ (2010). "Los desafíos actuales del Estado: evaluación de políticas públicas". Conferencia en la Secretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, 6 de Diciembre de 2010.

***Svara, James (2001).** “*Do We Still Need ModelCharters? The Meaning and Relevance of Reform in the Twenty-First Century*”. National Civic Review, vol 90, N° 1. Spring 2001.

* **Tercera Carta Compromiso de la Dirección Nacional del Registro del Automotor y de Créditos Prendarios (2012).** Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2012.

***Tercera Carta Compromiso del Registro Nacional de Reincidencia (2014).** Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2014.

***Weingast, Barry (1996).** “*Political Institutions: rational choice perspectives*” en Goodin y Klingemann (Ed), A new handbook of political Science. Oxford University Press.

