

Tipo de documento: Tesis de maestría



Maestría en Políticas Públicas

Uso de evidencia en las políticas públicas de cuidados: estudio de caso del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires

Autoría: *de los Santos, Mercedes*

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

de los Santos, M. (2024) *Uso de evidencia en las políticas públicas de cuidados: estudio de caso del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12999>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional CC BY-NC-SA 4.0
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

Maestría en Políticas Públicas

Universidad Torcuato Di Tella

**Uso de evidencia en las políticas públicas de
cuidados: estudio de caso del Sistema de
Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos
Aires**

Mercedes de los Santos

Director: Martín Alessandro

Mayo 2024

Agradecimientos

A mi madre que es fuente de inspiración. Siempre creyó en mí y me dio alas.

A mis hermanos por su acompañamiento constante y amoroso a lo largo de los años.

A Mati por ser mi compañero incondicional y soporte en todo este proceso, con un amor y una paciencia de otro planeta.

A Marisa y Martín por apoyarme y aconsejarme para la elaboración de este trabajo.

Resumen ejecutivo

La presente investigación se enfoca en determinar si la creación del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires (SICCABA) incide en el uso que los funcionarios hacen de la evidencia para el diseño y la implementación de los programas de cuidados ofrecidos por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Para ello, el estudio plantea como hipótesis de investigación que la disponibilidad de datos sobre la organización del cuidado en el SICCABA afecta positivamente al uso de dicha información en la formulación e implementación de políticas públicas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires.

Para definir el universo de análisis, se seleccionaron 18 programas incluidos en el Mapa de Cuidados y Asistencias de la Ciudad de Buenos Aires (Mapa de Cuidados en adelante) y se realizaron 9 entrevistas a funcionarios públicos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS), el Ministerio de Educación, la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) y la Subsecretaría de la Mujer. En ellas, se identifica la presencia de cinco factores que influyen en el uso de evidencia y estadística como forma de aproximar el análisis no sólo al uso que los funcionarios hacen de la evidencia, sino también a posibles factores que pueden influir de manera positiva o negativa en el uso de la misma. Estos factores son: i) factores políticos internos vinculados a los incentivos e intereses de las autoridades políticas; ii) características de los decisores y de los modelos de gestión adoptados; iii) características de la información producida; iv) tipo de vinculación entre los productores y los usuarios de las estadísticas y v) factores internacionales (Alessandro, 2016).

Como resultado de esta investigación, se destaca que a pesar de que existen factores favorables para el uso de datos en la gestión de políticas de cuidados (como la priorización política, recursos disponibles y una mesa interministerial para conectar productores y usuarios de la información de cuidados que el sistema incluye), el uso del SICCABA como plataforma para la toma de decisión presenta aún oportunidades de mejora debido a la percepción que tienen los responsables de los programas sobre los datos que allí se incluyen. Esto ocurre debido a que el formato de datos ofrecido por la plataforma no se ajusta a las preferencias de los encargados de tomar decisiones. En este sentido, las entrevistas realizadas en la presente investigación permiten observar que los tomadores de decisión prefieren hacer uso de base de datos generadas internamente a partir de la implementación de sus programas o basadas en la retroalimentación de sus beneficiarios.

Aunque se hayan identificado otros factores que pueden influir en el bajo uso de la evidencia en ciertos programas de cuidados - como la falta de un manual de gobernanza de datos para el uso uniforme y sistemático de la información que releva el GCBA o la baja vinculación que se presenta en

algunos casos entre el área de estadística y las áreas que implementan los programas - este trabajo aporta un hallazgo que puede resultar extrapolable al desarrollo teórico sobre las políticas basadas en evidencia (PBE). La contribución de esta investigación es que, aunque exista la voluntad política y los recursos necesarios para avanzar conforme a un modelo de gestión basado en datos, el uso puede ser poco efectivo si no se identifica el tipo de dato que las áreas necesitan para actuar. Esta investigación refleja que para discutir sobre las razones por las que los gobiernos usan los datos para tomar una decisión, la definición sobre el tipo de información a utilizarse es un factor fundamental en el estudio de las PBE.

Por lo tanto, en esta investigación se incluyen no sólo aproximaciones respecto del uso que los tomadores de decisión hacen de los datos que están publicados en el SICCABA, sino que también se identifican factores presentes en el trabajo cotidiano que influyen en su uso y en su producción. Esta identificación no pretende ser exhaustiva, sino responder a una razón objetiva de poder explicar y contribuir a la literatura -aún acotada en el tema- sobre la relación que existe entre la publicación de la estadística y su efectivo uso, así como proponer posibles mejoras de la plataforma y de los procesos de vinculación entre las áreas que implementan los programas y las áreas que producen la información.

Además, los resultados permiten identificar desafíos para el futuro sobre el proceso de producción y recolección de la información estadística. El estudio revela que la aplicación de técnicas modernas para la generación de estadística permitiría complementar modelos dependientes de encuestas o censos de población (costosos en términos de recursos económicos y de tiempo) con la generación de datos de registro que mejoren en cantidad, oportunidad y granularidad los datos que se encuentran a disposición de los decisores de política pública. Como se establece en el presente estudio, la probabilidad de uso de los datos será mayor si la oferta de datos publicados se corresponde con la necesidad del tomador de decisión.

Para finalizar, se sugiere que la comunicación entre el área de estadística y las áreas responsables de la implementación de los programas también puede influir en el uso de la estadística publicada. A partir de ello, se establecen recomendaciones de política pública en torno a la difusión de la plataforma entre las diferentes áreas de gobierno. Además, se recomienda utilizar el espacio de visibilidad internacional como incentivo para mostrar y promocionar una iniciativa con potencial de transformación, en un contexto signado por un consenso político e internacional de avanzar hacia mejores políticas públicas de cuidados en todo el mundo.

Índice

1. Introducción	6
1.1. Sobre las políticas públicas basadas en evidencia (PBE)	7
1.2. Sobre las políticas de cuidados	7
1.3. Sobre el vínculo entre la PBE y las políticas de cuidados	8
2. Revisión de la literatura	9
3. Metodología	17
3.1. Metodología	17
3.2. Mapa de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires y conformación del universo de análisis	17
3.3. Categorías de clasificación	22
4. Primeras aproximaciones al uso de evidencia en las políticas de cuidados. Estudio de caso del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires	23
4. 1. Entrevistas	23
4. 2. El uso del Sistema de Indicadores de Cuidado en las políticas públicas de cuidados de la Ciudad de Buenos Aires	24
Consideraciones preliminares	24
4.3. Factores que inciden en el uso de evidencia en las políticas públicas de cuidados	26
4. 3. 1. Factores políticos internos	26
Uso de evidencia para fundamentar decisiones de política pública	26
Modelos de gobernanza de datos para el uso de la evidencia	32
4. 3. 2. Características de los decisores y de los modelos de gestión adoptados	34
4. 3. 3. Características de la información producida	39
4. 3. 4. Vinculación entre productores y usuarios de la información	43
4. 3. 5. Factores internacionales	44
5. Reflexiones finales	46
6. Recomendaciones de mejora	47
7. Referencias bibliográficas	50
Recursos citados	53
Anexo	55
Tabla 1. Listado de funcionarios y funcionarias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entrevistados/as	55
Tabla 2. Guía de preguntas para el análisis del uso de evidencia en la toma de decisiones de políticas públicas de cuidados en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	55

1. Introducción

La mera producción de datos estadísticos no asegura que los responsables políticos basen sus decisiones sobre políticas públicas en la estadística producida. De hecho, en muchas ocasiones, resulta más problemático su uso que su producción (Alessandro, 2016). Esta situación resulta de interés si se considera que iniciativas como el Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires (SICCABA), tienen por objetivo disponibilizar estadística compleja para elaborar políticas públicas de manera fundada y bajo estándares de calidad, que a su vez redunde en beneficios y mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía: ¿usan las áreas de gobierno los datos que tienen a su disposición? ¿en qué basan sus decisiones? ¿por qué en algunos casos la estadística es más utilizada que en otros por los tomadores de decisión?

Este trabajo busca responder algunas de estas preguntas a partir de estudiar la relación existente entre los datos que reúne el SICCABA en torno a las tareas de cuidados y el uso que los tomadores de decisión hacen de ellos para la elaboración e implementación de políticas públicas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2020 y 2023.

Para ello, en esta investigación se establece, en primer lugar, la relevancia que el enfoque de políticas públicas basadas en evidencia tiene para el diseño y la toma de decisiones públicas. Seguidamente, se explicita dicha relevancia respecto a las políticas públicas vinculadas a las tareas de cuidado, al mismo tiempo que se define la pregunta que guía la investigación y la metodología con la que la misma es realizada. Finalmente, se presentan los principales resultados para cada una de las áreas entrevistadas que conforman el universo de análisis junto a un apartado de recomendaciones de mejora y/o líneas de acción para trabajos futuros en relación con la presente investigación.

La hipótesis que guía este estudio se basa en el marco teórico que establece que producir, recolectar y publicar datos en formatos abiertos y de manera accesible en los sitios oficiales de gobierno, mejora el uso que los funcionarios públicos hacen de la evidencia para la elaboración e implementación de las políticas públicas. Más concretamente, la presente investigación plantea como hipótesis que contar con evidencia sobre oferta y demanda de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires, tiene incidencia positiva en el uso de datos para el diseño y la implementación de las políticas públicas sobre este tema. La indagación de esta hipótesis está guiada por la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué relación existe entre la publicación de datos en el SICCABA y el efectivo uso que los tomadores de decisión hacen de los datos en el diseño y la implementación de las políticas públicas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2020-2023?

1.1. Sobre las políticas públicas basadas en evidencia (PBE)

El contexto actual, en el que se asiste a un escenario signado por el exponencial desarrollo de las tecnologías de la información, pone ineludiblemente a la generación de evidencia sobre la que basar la toma de decisiones de políticas públicas en el centro de la escena.

Si bien existen debates en torno a la definición del concepto, la literatura es pacífica respecto a la relevancia de basar las decisiones de políticas públicas sobre evidencia. El concepto de políticas públicas basadas en evidencia (PBE) comenzó a expandirse en el Reino Unido durante la última década del siglo XX. Desde entonces, el concepto de PBE vinculó la implementación de políticas públicas eficientes a la generación de datos que informaran la toma de decisión (Flores Crespo, 2013).

Desde esta perspectiva, se entiende que el uso de pruebas empíricas puede funcionar como argumento para conocer las necesidades que la política intenta abordar, orientar las políticas en una etapa inicial, sugerir posibles soluciones y para monitorear el efectivo desarrollo de la misma (Campbell, 2007).

La literatura también exhibe cierto acuerdo en torno a las características que explican la consolidación de la evidencia como un concepto central en la toma de decisión política en la actualidad. Así, se asume "que los sistemas de información y las bases de datos proveen a la economía de insumos vitales para generar ventajas competitivas y ayudan a manejar los sistemas sociales -cada vez más complejos-" (Jaime y Vaca Ávila, 2017, p. 54).

Este enfoque reconoce el valor de la evidencia en la medida que la misma posibilita contar con información que permita priorizar decisiones a partir de criterios orientados a la eficacia y la eficiencia. A la vez, la toma de decisiones basadas en evidencia propende a la rendición de cuentas, en tanto facilita que los ciudadanos conozcan los motivos que respaldan las decisiones de los gobiernos. Por otra parte, se reconoce en las PBE un cierto grado de predictibilidad.

En consonancia con la literatura, los gobiernos de países desarrollados evidenciaron acuerdo respecto a la adopción del enfoque de PBE en la toma de decisión política, el cual se consolidó entre la última década del siglo pasado y la actualidad (Bracho, 2010). En el presente trabajo se partirá del acuerdo teórico y práctico respecto al enfoque de las PBE, y a partir de dicho enfoque, se conducirá la investigación respecto del uso de evidencia en torno a la toma de decisión en materia de políticas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires.

1.2. Sobre las políticas de cuidados

En los últimos años ha proliferado el debate en torno a los cuidados y a la necesidad de poner en la discusión pública un tema que, hasta hace poco, parecía un asunto de índole privada. Pensar los cuidados es considerar las actividades que regeneran diaria y generacionalmente el bienestar físico y

emocional de las personas (CEPAL, 2020). Incluye las tareas cotidianas de gestión y sostenimiento de la vida, como el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación y formación de las personas, el mantenimiento de las relaciones sociales o el apoyo psicológico a los miembros de la familia.

Organizaciones regionales e internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ONU Mujeres, entre otras, coinciden en la necesidad de avanzar en la construcción de sistemas integrales de cuidados como un factor fundamental para el logro del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género, y un elemento clave para la recuperación socioeconómica, ya que las tareas de cuidado son esenciales en la satisfacción de las necesidades básicas de hombres y mujeres que son la fuerza de trabajo que nutre al mercado laboral, imprescindible para la producción y consumo de bienes y servicios. Estos acuerdos se encuentran plasmados en diversos instrumentos jurídicos como el Compromiso de Santiago, adoptado a nivel regional en el 2020 y en la 14^o Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

La Ciudad de Buenos Aires no es ajena a este acuerdo a nivel regional. En ese sentido, a principios de 2020, la DGEyC lideró la construcción del SICCABA¹, un sistema que reúne datos estadísticos y registros administrativos sobre la organización de los cuidados en la Ciudad de Buenos Aires. El SICCABA busca contribuir a la generación de indicadores estadísticos que sirvan de base para adoptar políticas públicas, de materia prima para contribuir al debate público y constituirse como herramienta para concientizar a la ciudadanía sobre el cuidado como parte de sus expectativas y requerimientos (Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires [SICCABA], 2021).

La iniciativa es pionera en su tipo en América Latina y ha sido premiada con la medalla de oro en la categoría de calidad a la gestión pública de 2017 (Ibíd.). Sin embargo, aún no se ha analizado si la información publicada en el SICCABA constituye una fuente de consulta y/o si ha sido utilizada por las agencias gubernamentales para orientar las políticas públicas.

1.3. Sobre el vínculo entre la PBE y las políticas de cuidados

La dinámica de los cuidados se desarrolla dentro de un ecosistema diverso de actores: familia, mercado, Estado y organizaciones comunitarias que, atravesadas por diversos tipos de relaciones -parentesco, amistad, comunitario o laboral- intentan cubrir las tareas diarias para la reproducción de la vida individual, social y económica. Esta situación, configura los distintos escenarios desde donde los cuidados se proveen e influye sobre su calidad. Según la descripción de la CEPAL (2020), los cuidados en América Latina están atravesados fuertemente por factores de desigualdad económica y de

¹ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/sipr/cuidados/principal>

género² que impactan en las condiciones desde las que se brinda, en la calidad de las tareas y servicios y en el acceso desigual de los ciudadanos al mismo, entre otras dimensiones.

Paralelamente a estas desigualdades, los gobiernos carecen de datos públicos y de calidad que permitan intervenir de manera eficiente y efectiva en el sector. Tampoco cuentan con ellos para evaluar si el actual diseño de los servicios resulta de calidad y acorde al objetivo de reducir relaciones de desigualdad de género. El empleo de pruebas adecuadas que incluyan información demográfica sobre la población, detalles sobre los servicios que el Estado provee en términos de cuidados, datos cualitativos sobre las necesidades y preferencias de la comunidad, entre otros, puede ayudar a que los tomadores de decisión incrementen el nivel de eficiencia de estas políticas públicas.

En los párrafos precedentes, se estableció la relevancia de la evidencia en la toma de decisión política, al tiempo que se identificaron los debates en torno a las políticas públicas de cuidados. La investigación que sucederá a este trabajo, se propone indagar sobre el uso de evidencia en la toma de decisión en torno a las políticas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires.

La pregunta resulta relevante si se considera que busca generar nuevo conocimiento al investigar sobre la existencia de evidencia respecto del uso de evidencia en cuidados, ausente en la literatura sobre el tema. Al mismo tiempo, la pregunta indaga sobre un tema priorizado por el GCBA en virtud del crecimiento y del envejecimiento poblacional, jurisdicción en la que se centra la presente investigación.

A nivel global, la pregunta indaga sobre políticas de cuidados, las cuales constituyen una arista de una agenda de políticas públicas más amplia (la agenda de género), que es priorizada por los gobiernos del occidente global. Finalmente, la investigación al abonar conocimiento sobre el uso de evidencia en las políticas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires, servirá como un puntapié inicial para similares investigaciones en otras jurisdicciones del país.

2. Revisión de la literatura

El concepto de políticas públicas es definido por la literatura como el conjunto de acciones e inacciones estatales para resolver los diferentes retos sociales que enfrentan las sociedades (Parsons, 1996). Delimitar qué es y que no es un problema público y cómo este se resuelve, es uno de los principales desafíos que tienen los gobiernos al momento de asumir la administración de un país. La

² Según la última medición de la Encuesta del Uso del Tiempo en la Ciudad de Buenos Aires (2016), las mujeres destinan, en promedio, 2 horas y 10 minutos más que los hombres a las tareas de trabajo de cuidado no remunerado. Este dato cobra relevancia si se tiene en cuenta que diariamente las mujeres destinan a estas tareas cerca del doble que los hombres (4 horas 40 minutos frente a 2 horas 30 minutos respectivamente). Además, al analizar las horas dedicadas según los niveles de ingresos familiares, se evidencia que la disparidad de género se agrava notablemente en los hogares con menores recursos económicos. Esto indica que no solo las mujeres enfrentan una carga desproporcionada en las responsabilidades de cuidado en comparación con los hombres, sino que además las más afectadas son aquellas pertenecientes a los deciles más bajos de ingresos. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/10/UT_CABA_2017.pdf

literatura reconoce que formular una política pública implica, en primer lugar, reconocer la existencia de múltiples problemas públicos que esperan por ser resueltos y, en segundo lugar, un campo limitado de acción de parte de los gobiernos para resolverlo. Por ello, la política pública en sí misma es el triunfo de una alternativa por conceptualizar y resolver un problema dentro de muchos otros (Anderson, 2003).

Al definirse a partir de la delimitación de un determinado conjunto de problemas públicos, el diseño de políticas públicas consiste en desarrollar alternativas de acción que sean pertinentes y aceptables para lidiar con los problemas públicos (Ibíd.).

La cuestión fundamental a estudiar en el presente trabajo es cómo se determina y quién presenta cada opción suponiendo que la formulación es un proceso que contiene diferentes etapas en las que intervienen actores (que la hacen viable o la obstruyen), recursos, análisis y resultados, que pueden al mismo tiempo ser afectados por las reacciones que la política genera (Aguilar Villanueva, 1993). Anderson y Stone (2002) desarrollan estas etapas en el proceso de elaboración de una política pública y establecen que, de este proceso, los factores que determinan la elección de una alternativa sobre otra será resultado de la solidez técnica, la viabilidad presupuestaria y la factibilidad política. Esta última supone la existencia de múltiples actores intervinientes con distintos intereses entre sí que terminarán por configurar la política pública dominante. En el campo de los cuidados, la multiplicidad de actores intervinientes, hace aún más compleja esta decisión.

En virtud de los elementos intervinientes en la formulación de una política pública desarrollados por los autores, cabe preguntarse cuáles de ellos están actualmente interviniendo en el diseño de las políticas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires.

La solidez técnica, según la literatura, puede darse en función del uso de evidencia que sustente una decisión. Las políticas basadas en evidencia (PBE) son definidas como el uso de información científica de calidad en el proceso de formulación, decisión, implementación y evaluación de impacto de la política (Chaverri Chaves y Ramírez, 2020). Al mismo tiempo, la calidad de la misma es definida por la rigurosidad en el proceso de producción, recolección y análisis en la toma de decisión, que se garantiza por el uso de diferentes fuentes de información provenientes de, por ejemplo, el conocimiento especializado, el desarrollo académico existente alrededor de la temática (internacional y nacional), datos estadísticos, existencia de procesos participativos y consultivos con los actores interesados y afectados por las políticas, hasta incluso el uso de fuentes secundarias (Flores Crespo, 2013). Así, la evidencia es definida como la presencia de fuentes de información precisas, rigurosas y confiables alrededor de una temática específica que, a su vez, se encuentra disponible gracias a los avances en torno a la producción de conocimiento científico y al desarrollo masivo de tecnologías de la información. Por lo tanto, en el presente trabajo se define a las PBE como la

incorporación de estas fuentes de información al proceso de toma de decisiones públicas.

El desarrollo teórico sobre las PBE no supone una superioridad de éstas sobre otras formas de tomar decisiones de política pública. Sin embargo, reconoce que surgen en contraposición al diseño de políticas públicas ad hoc, basado en creencias subjetivas e ideológicas, intereses particulares, entre otros, que pueden llevar a decidir sobre una alternativa que no maximice los beneficios para cambiar la realidad (Stone, 2009). Así, la literatura en torno a las PBE supone que la existencia de evidencia provee insumos que ayudan a los gobiernos a tomar decisiones más efectivas y eficientes tanto en recursos como en resultados. De manera resumida, las PBE pueden aportar integralidad y coherencia en todas las etapas de las políticas públicas (formulación, aplicación y evaluación), ayudar a mejorar la interacción y retroalimentación entre las áreas intervinientes y los sectores sociales afectados, contribuir a racionalizar y maximizar los beneficios de la política pública (por contar con la máxima información posible), mejorar la argumentación de una alternativa por sobre la otra (Chaverri Chaves y Ramírez, 2020), etc.

Al mismo tiempo, la literatura establece una clasificación entre aquellas políticas que no usan la evidencia para el proceso de diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas *evidence-ignorant policy* (1); políticas que reconocen la existencia de evidencia pero no la utilizan, *evidence-aware policy* (2); políticas que tienen conocimiento de la evidencia pero que no terminan de ser determinadas por ella, *evidence related policy* (3); políticas influenciadas por la evidencia, *evidence-influenced policy* (4); política elaborada en función de la evidencia disponible que moldea sus propósitos y establece sus acciones en función de problema previamente delimitado, *evidence-based policy* (5) (Bracho, 2010).

Además de la clasificación según el uso de la evidencia, los tipos de investigación pueden clasificarse según la etapa del ciclo de elaboración de una política pública en la que la evidencia interviene. De esta manera, la evidencia puede ser usada en tres importantes momentos: en el diseño o elaboración de la política; en el proceso de implementación y en la evaluación de los resultados (Chaverri Chaves y Ramírez, 2020). En la etapa de diseño e implementación, el uso de evidencia suele ser útil para la elaboración del diagnóstico sobre el que la política pública tiene que actuar. Este proceso ayuda a identificar y priorizar algunos factores por sobre otros para intentar resolver la problemática de la manera más efectiva posible. Por ello, Chaverri Chaves y Ramírez (2020) establecen que, la evidencia en estas etapas, es fundamental para definir el objetivo de la política y su alcance.

Este enfoque, al mismo tiempo, reconoce que la evidencia puede generarse a través del uso de métodos experimentales y/o cuasiexperimentales y/o a partir de la producción de información estadística, por ejemplo, a través de *big data* (Jaime y Vaca Ávila, 2017). Así, pueden producirse a

través de técnicas de evaluaciones de impacto, definidas por tecnologías y metodologías rigurosas y a través del monitoreo periódico de un conjunto de variables previamente seleccionadas, cuyo valor radica en la capacidad de actualización constante. La combinación de ambas suele resultar enriquecedora si se considera que el método del monitoreo y revisión constante permite también la utilización de evidencia en el proceso de diseño y no sólo después de la etapa de implementación, como la técnica de evaluación de impacto. De esta manera, las PBE pueden clasificar dentro de las *evidence-based policy* cuáles son las políticas que funcionan y establecerlas como modelo dentro de cada sector específico - Salud, Educación, Seguridad, Género, etc. -.

A esta diferenciación entre los instrumentos mediante los cuales se puede generar evidencia, otros autores establecen una distinción entre datos y evidencia. Mientras que, los datos son la materia prima utilizada en el proceso de recolección de información, la evidencia es un estadio superior de ese proceso. Según Majone (1997), se trata de la información ya procesada rigurosamente, que se elige de su conjunto total, para ser incorporada dentro del argumento que servirá de base para la etapa del diseño (Chaverri Chaves y Ramírez, 2020).

Una vez hecha esta diferenciación entre datos y evidencia y resaltada la relevancia de esta última en el proceso de diseño de las políticas públicas, algunos autores se han dedicado a estudiar cuáles son las dificultades que se presentan a la hora de usarla. Así, identifican dos obstáculos en el uso de estos métodos. El primero refiere a lo poco frecuente y encapsulado que pueden resultar las evaluaciones de impacto - incluso en aquellas administraciones que han adoptado la evaluación como parte regular de sus actividades, generan una masa crítica de evidencia que no se usa ni se traduce en mejores resultados - (Pawson, 2006). Mientras que el segundo a su uso en la *hechura política* (Chaves Chaverri y Ramírez, 2020) porque se ponen en juego otras variables que pesan más o al menos compiten con los argumentos que resultan de la evidencia generada previamente. En palabras de Jaime y Ávila (2017), “teniendo en cuenta la velocidad de recambio de los profesionales de la política y la rápida mutación de los temas de agenda, con frecuencia, las conclusiones de una evaluación se presentan en un clima político diferente al que le dio origen” (p. 57).

Sobre este último punto, además, es necesario incluir el incentivo que tienen los hacedores de política pública para usar la evidencia. En la práctica, además de enfrentarse con el cambio de profesionales y de prioridades constantes, la evidencia producto de un proceso estandarizado de producción y recolección de información se enfrenta con el juicio profesional de quienes implementan la política pública diariamente (Jaime y Ávila, 2017). Esta corriente supone que además de utilizar la evidencia que se encuentra a disposición, un médico, un maestro o un gestor, utilizará también el saber propio que tiene adquirido por el hecho de ejercer la profesión durante años.

A esta reflexión se suman Sutcliffe y Court (2006), que consideran a la evidencia entendida

como producto de procesos duros y estandarizados que pueden incorporar indagaciones y evaluaciones críticas, formulación de teorías, recolección y procesamiento de datos, no puede excluirse, el material que se incorpora a partir de la autoreflexión de los profesionales producto de la experiencia (Chaverri Chaves y Ramírez, 2020).

Bracho (2010), también expone las dificultades que pueden surgir a la hora de utilizar la evidencia en los procesos de toma de decisiones públicas y agrega que la desconexión entre evidencia y práctica, está además vinculada con la falta de coincidencia entre la agenda política y la agenda de investigación científica. Esto se relaciona con lo que Sutcliffe y Court (2006) establecen sobre comprender el proceso de formulación de las políticas públicas como un proceso básicamente político: “utilizan distintos idiomas y tienen diferentes prioridades, agendas, tiempos y sistemas de recompensa. Por lo tanto, a menudo se da una brecha en la comunicación” (p. 296). Por ello, para entender las razones que llevan a diseñar una determinada política pública, la mejor opción es reconocer una combinación de ambos caminos que pueden llegar a medirse través de algunas condiciones (Bracho, 2010):

1. Consenso respecto a la definición de prioridades y necesidades que deben ser atendidas.
2. Acuerdo sobre la naturaleza de la evidencia que se busca.
3. Un marco administrativo básico para la creación de evidencia y desarrollo de una base de datos.
4. Establecer mecanismos para la difusión y el acceso a la información, promover la actualización de la evidencia y disposición para contribuir al proceso de rendición de cuentas.

Lo descrito anteriormente también puede evidenciarse en distintos sectores temáticas de las políticas públicas. Así, en el campo de la educación, Flores Crespo (2013) han estudiado cómo se comporta la existencia de evidencia en la elaboración de programas educativos en México. En el análisis, los autores toman a las PBE como la información formulada a partir de conocimiento especializado, datos estadísticos, consulta a los poseedores de interés *-stakeholders-*, ejercicios previos de evaluación de políticas, investigación reciente e incluso fuentes secundarias (Ibíd.) y establecen que, aunque exista un avance en el proceso de recolección y producción información, la puesta en marcha de PBE continua teniendo “una característica *feudal* en su capacidad para impulsar el cambio” (Flores y Crespo, 2013, p. 269).

Así es que establecen tres desafíos para que, según su perspectiva, el uso de evidencia tenga impacto. Por un lado, establecen que es necesario, que se constituya una relación formal e informal entre quienes están a cargo del diseño de las políticas educativas y los investigadores o quienes producen la información: “el contacto informal tiene valor en la promoción del uso de la

investigación” (Flores-Crespo, 2013, p. 285). Además, identifican que las resistencias culturales son evidentes sobre todo en aquellos casos en los que la “nueva” política educativa intenta cambiar una práctica ya instalada: “las resistencias culturales son evidentes ante la sugerencia de cambiar una práctica aún cuando esté basada en la evidencia y por sí sola se justifique” (Ibíd.). Y, por último, la inexistencia de un mecanismo que asegure que si existe la evidencia esta será usada en la decisión política. Pareciera entonces que, el uso de las PBE está completamente influido por la dinámica de las relaciones humanas - tanto a nivel laboral como personal - y, por lo tanto, no basta apelar a la calidad de la evidencia para esperar su utilización (Flores y Crespo, 2013).

La evidencia presente en la formulación y aplicación de políticas en el campo de la salud, es estudiada por la Organización Mundial de la Salud en su paper *Evidence, impact, policy* (2021). En él, la OMS reconoce la importancia de los enfoques basados en datos científicos para promover políticas más efectivas y eficientes. Sobre todo, luego de que la pandemia COVID-19 ponga en el eje de la discusión la importancia del uso expedito de pruebas científicas disponibles para orientar a los gobiernos y los profesionales en su respuesta de emergencia.

La OMS sostiene además que en la toma de decisiones y la formulación de PBE, la evidencia que se produce en el campo de la investigación es uno entre tantos otros factores que influyen en los procesos de formulación de políticas (WHO, 2021). Y reconocen que la formulación de políticas se produce intrínsecamente en un contexto político en el que confluyen intereses económicos, limitaciones institucionales, valores de los ciudadanos e intereses de las diferentes partes interesadas (Ibíd.).

Al igual que sucede en el ámbito de la educación, la OMS establece que independientemente de lo pertinentes, aplicables o convincentes que parezcan los datos para abordar una determinada cuestión política, prácticamente nunca impulsan de manera automática cambios tangibles en las políticas y las prácticas. Un estudio de 2014 sobre el uso de las PBE realizado por el Banco Mundial y citado en el informe de la OMS, por ejemplo, reveló que “más del 30% de los informes de políticas nunca se descargan, y que el 87% de los productos del conocimiento evaluados nunca se citan en otros documentos de investigación o de políticas” (p. 10). Además, “en el ámbito de la atención sanitaria y la investigación clínica, los cambios en la práctica derivados de las actividades de transferencia de conocimientos se han cifrado en un 8-15%” (p. 10).

A pesar de coincidir en el aparente escaso uso de la evidencia en todos los ámbitos de la política pública, la percepción que tienen los investigadores y los responsables políticos de cómo se difunden los nuevos conocimientos y se incorporan a las políticas y las prácticas puede diferir mucho entre los distintos sectores. Según la OMS, en los modelos basados en el conocimiento suelen presuponer una utilización instrumental de la investigación, es decir, la traducción directa de los

resultados en una decisión o intervención. Sin embargo, en los modelos de resolución de problemas “enmarcan además el uso de la evidencia como conceptual si cambia la percepción o el discurso de una parte interesada sobre una cuestión en lugar de cambiar directamente una política, y como simbólico o táctico si la evidencia se utiliza meramente para legitimar una posición o práctica política” (p. 11).

Respecto del uso de evidencia en las políticas de género, la CEPAL (2006), define a las estadísticas de género como una “representación numérica de hechos que se ubican en el tiempo y el espacio” y conceptualizan su relevancia para las políticas públicas en tanto “desempeñan un papel importante en la eliminación de estereotipos, en la formulación de políticas y en su seguimiento para el logro de la plena igualdad entre hombres y mujeres” (p. 1). La incorporación de la perspectiva de género en la producción estadística, permite diferenciar cómo la presencia de diferentes fenómenos culturales, sociales, económicos y políticos afectan de manera desigual a hombres y mujeres, y visibilizan la reproducción estructural de las desigualdades de género. No obstante, la importancia de este enfoque no sólo radica en incorporar conceptos sensibles al género en las evaluaciones estadísticas, sino también promover la utilización y producción sistemática de datos que contribuyen a generar estadística con perspectiva de género, que, aún en la actualidad, pueden mantenerse ausentes (Ibíd.).

Algunos de los avances en este camino han sido plasmados en instrumentos y acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ellos se reconoce la relevancia de la producción estadística en el compromiso que deben asumir los Estados en pos de la igualdad y los derechos humanos de las mujeres. Al mismo tiempo, en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco de los ODS (2017), se establece la importancia de implementar sistemas de información, para “transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política” (CEPAL, 2006, p.1).

Dentro de estos temas clave para el diagnóstico de las desigualdades entre hombres y mujeres, los cuidados son centrales. Como se estableció previamente, la literatura define los cuidados como “el conjunto de actividades y relaciones orientadas a alcanzar los requerimientos físicos y emocionales de niños y adultos dependientes, así como los marcos normativos, económicos y sociales dentro de los cuales éstas son asignadas y llevadas a cabo” (Daly & Lewis, 2000 citado en OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC, 2018, p. 11) y pone en el centro de la escena a la información estadística que los Estados deberían generar para conocer, reconocer y formular políticas que brinden una “satisfacción amplia a los requerimientos cada vez más crecientes de cuidado de las sociedades actuales, que contribuyan a una mayor corresponsabilidad entre Estado, mercado y familias en esta materia” (Ibíd. p. 9).

La meta 5.4 de los ODS refiere nuevamente a la urgencia de “reconocer y valorar los cuidados

y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social” (Ibíd. p. 10) y establece que el modo de hacerlo es a través de la producción y publicación de datos sobre la organización de los cuidados.

No obstante, a pesar del reconocimiento sobre la necesidad de contar con evidencia en los cuidados, el desarrollo teórico producido hasta ahora no ha generado "evidencia sobre el uso de evidencia" en las políticas públicas de cuidados y tampoco pruebas de que la mera existencia de evidencia haya mejorado la oferta concreta de políticas, programas y servicios. En esta línea, organizaciones como la CEPAL continúan abogando por mejorar los mecanismos de coordinación institucional y la oferta de servicios de cuidados para contrarrestar los efectos de la "crisis de los cuidados", señalando que las necesidades aumentan mientras que la capacidad de las familias para hacer frente a ellas disminuye (CEPAL, 2009). Consideran que es necesario que se debata sobre los costos de los servicios y la calidad de las prestaciones, la pertinencia de los marcos legales que regulan licencias, la asignación de fondos para el sostenimiento de la oferta de cuidados a nivel general, los arreglos institucionales requeridos para coordinar acciones gubernamentales en torno a la organización social de cuidados, entre otros (CEPAL, 2010).

Una manera de dar respuesta a estas preguntas es a través de indicadores que permitan dimensionar la problemática y guiar las políticas públicas. En esta línea, el SICCABA, a pesar los desafíos que actualmente presenta (no incluye información sobre los servicios ofrecidos por el sector privado ni tampoco indicadores sobre la calidad del cuidado) se posiciona como una contribución fundamental para dimensionar y hablar de esta agenda en el ámbito de la Ciudad. Según los fundamentos que guiaron su construcción, el SICCABA se propone contribuir a la generación de indicadores estadísticos que sirvan de base para adoptar políticas públicas que mejoren los servicios de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires (SICCABA, 2021).

No obstante, aún no se ha analizado si la información publicada en el SICCABA constituye una fuente de consulta y/o ha sido utilizada por las agencias gubernamentales para orientar la política pública. Es por ello que, el presente trabajo de investigación, busca estudiar si la evidencia disponible sobre la organización de los cuidados en la Ciudad de Buenos Aires reunida en el SICCABA es usada por los funcionarios públicos a la hora de tomar una decisión política.

3. Metodología

3.1. Metodología

Para el análisis del presente trabajo, se desarrolló una metodología cualitativa, sincrónica, y descriptiva que fue utilizada tanto para la revisión de la literatura desde la que se presenta la investigación como para responder a la pregunta sobre la relación entre la publicación de datos en el SICCABA y el uso de la evidencia en el diseño e implementación de políticas públicas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires.

Para ello, como técnicas de obtención de información, se relevaron 18 programas de cuidados que tiene la Ciudad de Buenos Aires incluidos en el Mapa de Cuidados a cargo de la Subsecretaría de la Mujer. A partir de esta selección, se evaluó si en ellos se usan los datos del SICCABA y si las entidades gubernamentales encargadas de su diseño y ejecución han considerado los datos provistos para la definición del problema y la toma de decisión.

El Mapa de Cuidados incluye los programas que el GCBA ofrece a la población para el cuidado integral de niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad y los programas de formación para cuidadores/as y asistentes. Aunque la unidad de análisis fueron los funcionarios públicos del GCBA que llevan adelante estas políticas (detalladas a continuación), los programas fueron utilizados como una manera de aproximar el estudio a la evidencia que los funcionarios utilizan para la toma de decisión sobre cuidados. La selección de los programas que conforman el universo de análisis fue realizada por los propios informantes clave entrevistados, a quienes se les requirió que respondiesen las preguntas en función de las políticas públicas que a su criterio se constituyen como las más representativas entre aquellas implementadas por las áreas de gobierno que dirigen.

3.2. Mapa de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires y conformación del universo de análisis

La siguiente tabla da cuenta de todas las políticas públicas de cuidados existentes en la Ciudad de Buenos Aires e identifica aquellas seleccionadas para el análisis de la presente investigación.

Primera infancia. Espacios educativos formales y no formales para niños y niñas.

Programa	Definición	Área de gobierno responsable	Ministerio del GCBA	¿Incluida en el universo de análisis de este estudio?
Jardines maternas	Brindan servicio	Dirección de	Ministerio de	No

	educativo a niños de 45 días de 2 años con modalidad de jornada simple con comedor, completa o extendida	Educación Inicial	Educación	
Centros de primera infancia	Establecimientos creados con el objetivo de promover el desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 3 años de edad en situación de vulnerabilidad social	Gerencia Operativa de Apoyo a la Primera Infancia	Ministerio de Educación	No
Jardines infantiles	Espacios educativos con salas de 3 y salas obligatorias de 4 y 5 años	Dirección de Educación Inicial	Ministerio de Educación	No
Jugotecas Barriales	Espacios dedicados a actividades lúdicas creativas con el objetivo de contribuir al desarrollo integral de las niñas y los niños	Dirección General Desarrollo de Infancias y Adolescencias	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No
Retención escolar de alumnos y alumnas madres y padres	Programa de finalización secundaria con espacios de cuidado para los hijo/as de las alumnas	Gerencia Operativa de Equipos de Apoyo, Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa	Ministerio de Educación	Si

Personas mayores. Incluye todos aquellos programas destinados al cuidado integral de personas mayores.

Programa	Definición	Área de gobierno responsable	Ministerio del GCBA	¿Incluida en el universo de análisis de este estudio?
Centros de día	Espacios distribuidos en varias comunas de la Ciudad, los cuales ofrecen variedad de actividades para promover el cuidado, la autonomía y el envejecimiento activo de las Personas Mayores	Secretaría de Bienestar Integral, Subsecretaría para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No

Hogares de residencia permanente	Espacios de asistencia integral a adultos mayores que carezcan de vivienda, cobertura social y estén en situación de vulnerabilidad social, carentes de apoyo familiar y/o sin red de contención	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No
Subsidio para asistente gerontológico domiciliario y hospitalario	Ofrece atención domiciliaria gratuita para personas mayores en situación de vulnerabilidad social	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Si
Proteger	A través de un equipo interdisciplinario, se ofrece asistencia y acompañamiento a los adultos mayores víctimas de distintos tipos de violencia	Secretaría de Bienestar integral, Subsecretaría para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Si
Control de establecimientos privados de adultos mayores	Evalúa los aspectos de calidad y de protección de derechos de las personas mayores en instituciones geriátricas	Unidad Ejecutora de Registro y Regulación de establecimientos geriátricos	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No
Vivir en casa	Acompañamiento económico para que adultos mayores puedan seguir residiendo en su hogar	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No

Personas con discapacidad. Espacios educativos para personas con discapacidad.

Programa	Definición	Área de gobierno responsable	Ministerio del GCBA	¿Incluida en el universo de análisis de este estudio?
Educación especial	Modalidad del	Dirección General	Ministerio de	No

	sistema educativo destinada a asegurar el derecho al acceso a la educación que tiene todo niño/a, adolescente y joven con discapacidad temporal o permanente, y de esta manera, fomentar la inclusión educativa a través de acciones de políticas universales	Educación Gestión Privada	Educación	
Inclusión educativa	Promoción de los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	COPIDIS, Secretaría de Inclusión y Derechos Humanos	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Si
Programa de apoyo para la vida independiente	Provee asistencia, asigna recursos y brinda apoyo para equiparar la oportunidad y lograr la plena participación e inclusión de las personas con discapacidad, en todos los ámbitos de la comunidad	COPIDIS, Secretaría de Inclusión y Derechos Humanos	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Si

Formación para cuidadores y asistentes. Oferta de cursos y capacitaciones para aquellos/as interesados/as en ser y capacitarse como cuidadores/as.

Programa	Definición	Área de gobierno responsable	Ministerio del GCBA	¿Incluida en el universo de análisis de este estudio?
Curso de asistentes personales para una vida independiente	Capacitación para formar Asistentes Personales para la Vida Independiente para Personas con Discapacidad	COPIDIS, Secretaría de Inclusión y Derechos Humanos	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Si

Capacitación asistentes gerontológicos	Capacitaciones gratuitas dirigidas a personas que ejerzan o quieran ejercer tareas de cuidado	Gerencia de Formación Integral de la Dirección General de Promoción e Inclusión Social.	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Si
Registro único y obligatorio de asistentes gerontológicos	Registro único para asistentes gerontológicos con formación inicial acreditada	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Si
Formación para referentes sociales	Taller de capacitación para referentes barriales con el objetivo de sensibilizar a la comunidad sobre envejecimiento	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Si

El proceso de toma de decisiones de las dependencias estatales seleccionadas se analizó a partir de entrevistas a los funcionarios públicos en las que, a partir de preguntas semiestructuradas, se indagó sobre los procesos mediante los cuales los funcionarios públicos diseñan e implementan éstas políticas, como una forma de entrever si utilizaron la evidencia disponible en el SICCABA. Para ello, se realizaron 9 entrevistas a funcionarios públicos de la Gerencia Operativa de Equipos de Apoyo de la Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa del Ministerio de Educación, la Gerencia Operativa de Formación Integral de la Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores de la Secretaría de Bienestar Integral, a los funcionarios públicos de la Dirección General de Desarrollo de Infancias y Adolescencias³ del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y a los responsables de los programas de cuidados de COPIDIS.

Además, se incluyó dentro del universo de funcionarios a entrevistar, a las autoridades de la DGEyC para determinar si existen mecanismos de reporte hacia las áreas del Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat mencionadas previamente. Al mismo tiempo, se preguntó a la DGEyC por el porcentaje de la información publicada en el SICCABA que es consultada por las áreas gubernamentales encargadas de los programas de cuidados seleccionados. Por último, se entrevistó a la Subsecretaría de la Mujer, por su liderazgo en la iniciativa de la Mesa de Cuidados y Asistencias (Mesa de Cuidados en adelante) y su colaboración con la DGEyC en la elaboración del

³ La entrevista a la Dirección General de Desarrollo de Infancias y Adolescencias fue realizada a través de intercambios de WhatsApp. En dicho intercambio, se manifestó que el Registro de Cuidadores para niños y niñas de la Ciudad de Buenos Aires (política elaborada a partir de la Mesa de Cuidados mencionada en este estudio) no se implementó por problemas con la resolución que reglamenta su puesta en funcionamiento. El entrevistado menciona que el Ministerio de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires identificó incompatibilidades entre dicho registro con los demás existentes en el GCBA.

SICCABA.

Las entrevistas fueron valiosas para analizar, en primer lugar, si la información publicada en el SICCABA fue utilizada en el diseño y la implementación de los programas de cuidados seleccionados en esta investigación así como para estimar si, en caso de haber sido usada, los entrevistados consideran que su existencia tuvo una influencia positiva en los alcances de dichos programas. Finalmente, se integraron y analizaron los resultados obtenidos a los fines de brindar recomendaciones de mejora a la plataforma.

3.3. Categorías de clasificación

Los resultados de las entrevistas fueron evaluados en función del uso de evidencia en la toma de decisión de políticas públicas definida previamente como el uso de información científica de calidad en el proceso de formulación, decisión, implementación y evaluación de impacto de la política. A su vez, las respuestas de los funcionarios públicos entrevistados se clasificaron en base a la identificación en ellas de cinco factores que influyen en el uso de evidencia según la literatura especializada en el tema: i) factores políticos internos; ii) características de los decisores de políticas y de los modelos de gestión; iii) características de los datos; iv) modalidades de vinculación entre productores y usuarios de la información; y v) factores internacionales. Estos factores son definidos por la presente investigación como:

I) Factores políticos internos vinculados a los incentivos e intereses de las autoridades políticas. Según la literatura especializada en el tema los decisores de política pública tendrán más incentivos para usar los datos en sus decisiones si existe correspondencia entre los intereses de los decisores y la evidencia que presentan los datos (Alessandro, 2016). En paralelo, dentro de los factores políticos internos también se consideran las preferencias o razones ideológicas de quienes toman las decisiones, que también son determinantes para la adopción de los datos en determinadas políticas públicas (Ibíd.).

II) Características de los decisores y de los modelos de gestión adoptados. La elaboración de políticas de cuidados plantea especiales problemas de coordinación por la naturaleza transversal de la problemática de los cuidados y la multiplicidad de actores que intervienen en ellos. Es por ello que, para evaluar el uso de evidencia en el proceso de toma de decisión es condición necesaria analizar si existen mecanismos de coordinación interministerial entre las áreas que coordinan los programas seleccionados para este estudio y el área de estadística. Dentro de esta categoría se analizará si (1) se comparte información entre las áreas, (2) si existen canales institucionalizados de comunicación y (3) si existen consultas con los usuarios de la información y beneficiarios de los programas a la hora de tomar una decisión.

III) Características de la información producida. Las características de los datos -calidad, interoperabilidad, desagregación y actualización- son determinantes para evaluar la utilidad de la evidencia en la toma de decisiones de políticas públicas. Datos precisos y confiables, que pueden ser compartidos y combinados entre diferentes sistemas, analizados detalladamente según variables específicas, y actualizados en tiempo real, proveen una base sólida para informar políticas focalizadas, efectivas y adaptables a las necesidades cambiantes de la sociedad. Por lo tanto, si los datos cumplen con estas características, la probabilidad de su uso por parte de los tomadores de decisión será mayor.

IV) Tipo de vínculo entre los productores y los usuarios de las estadísticas. La relación entre las áreas gubernamentales encargadas de la producción de datos y aquellas responsables de implementar los programas puede influir significativamente en el proceso de incorporación de la evidencia en las políticas públicas. Una colaboración estrecha y una comunicación fluida entre estas áreas puede facilitar la integración de la evidencia en la planificación y ejecución de los programas de cuidado, así como la falta de coordinación puede obstaculizar el flujo de información y comprometer la calidad y validez de la evidencia -por la generación de silos de información y fuentes de datos paralelas-.

V) Factores internacionales. La presencia de factores internacionales también puede incidir en el uso de la estadística para la toma de decisión. Por un lado, porque los Estados asumen compromisos a nivel internacional que los obliga a tomar decisiones y rendir cuentas de sus actos a través de los datos que generan. Por el otro, porque la búsqueda de financiamiento o la intención de los Estados de formar parte de alianzas y comunidades en el ámbito internacional, puede presionar para que los gobiernos adopten el modelo de PBE en las políticas a nivel local.

4. Primeras aproximaciones al uso de evidencia en las políticas de cuidados. Estudio de caso del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires

4.1. Entrevistas

A través de entrevistas a tomadores de decisión que se desempeñan en la DGEyC, la Subsecretaría de la Mujer y las áreas responsables de las políticas de cuidados, se buscó identificar los factores que incidieron sobre el uso -o no- de la evidencia en la toma de decisiones de políticas públicas. Para ello, en las entrevistas se indagó sobre:

- Objetivo, alcance y situación actual de los programas de cuidados incluidos en el Mapa de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires;
- Identificación de los principales factores que inciden en la elaboración e implementación de las políticas públicas que llevan adelante;

- Consideraciones de los funcionarios públicos sobre el lugar que ocupa la evidencia en su trabajo diario y los obstáculos que enfrenta, con preguntas con respecto a si conocen el SICCABA y si lo usan;
- Relaciones y articulación entre las áreas responsables de las políticas de cuidados y las áreas con agenda de trabajo transversal como la Subsecretaría de la Mujer, la Secretaría General y la DGEyC, incluidas preguntas sobre la existencia de espacios formales e informales de reporte, monitoreo y evaluación.

4. 2. El uso del Sistema de Indicadores de Cuidado en las políticas públicas de cuidados de la Ciudad de Buenos Aires

Consideraciones preliminares

Antes de evaluar el uso que las áreas responsables de las políticas de cuidados del GCBA hacen del SICCABA, es importante mencionar algunas consideraciones que servirán a la comprensión de los apartados subsiguientes.

En primer lugar, la DGEyC carece de datos objetivos que permitan evaluar el impacto que la plataforma ha tenido en términos de usabilidad. Hasta el momento el SICCABA no cuenta con mecanismos que faciliten la medición de su nivel de utilización, como el seguimiento del número de usuarios que acceden a la plataforma o la utilidad de la información proporcionada para las funciones internas gubernamentales. Durante la entrevista con la DGEyC, se destaca la necesidad de integrar en la agenda de trabajo para el año 2024 actividades de capacitación destinadas al personal técnico en herramientas como Google Analytics y otros instrumentos de análisis. El propósito es evaluar la eficacia de los productos generados, incluida la plataforma mencionada, mediante la adquisición de habilidades específicas en análisis de datos.

En segundo lugar, se observa que dentro de las funciones primordiales de la DGEyC, no se encuentra la tarea específica de desarrollar estrategias de comunicación para la difusión y promoción estandarizada de sus productos. Por el contrario, la DGEyC enfoca sus esfuerzos en fortalecer la capacidad estadística del GCBA al garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios para la producción de datos estadísticos de alta calidad. Sin embargo, la implementación de actividades relacionadas con la difusión adecuada y oportuna de los productos que elabora varía según los recursos disponibles. Del mismo modo, cabe subrayar que la evaluación del desempeño de la DGEyC se centra en la cantidad y calidad de los datos producidos y no en el grado de utilización que otras áreas hacen de los mismos. Esto podría representar un desincentivo para trabajar sobre la medición de los productos que elabora.

Por último, en la entrevista con la DGEyC se destaca que si bien el SICCABA fue concebido inicialmente como una herramienta destinada a facilitar estadística para la mejora de las políticas públicas de cuidados, su objetivo inicial fue identificar el estado actual de los datos relacionados con el ecosistema de esta agenda. Este objetivo se fundamenta en la necesidad de abordar las deficiencias en la información disponible, así como en poder identificar productos adicionales a elaborarse para dar a conocer nuevos fenómenos o subpoblaciones no identificadas por las estadísticas oficiales hasta el momento: *“el propósito inicial del SICCABA no fue convertirse en una herramienta de consulta directa para las áreas responsables de llevar a cabo las políticas de cuidado sino servir a la DGEyC en el diagnóstico sobre el estado actual de los datos en cuidados”*.

No obstante, se reconoce que en la génesis del SICCABA existen elementos cuya presencia da cuenta de que es una plataforma pensada para que, al menos en el largo plazo, sirva como insumo para la toma de decisión. Esto se puede concluir a partir del análisis de los factores que influyen en su creación y la manera colaborativa en la que la iniciativa fue construida.

La iniciativa surge a raíz de una solicitud de la Secretaría General del GCBA en respuesta a una convocatoria internacional destinada a financiar proyectos que empleen datos para la formulación de políticas de género. Asimismo, por voluntad política del ex Jefe de Gobierno de avanzar en una agenda de cuidados a nivel local, cuya implementación requería el respaldo de datos producidos por la DGEyC. Estos datos se consideraban esenciales para delimitar el ámbito de acción, definir las iniciativas a implementar e identificar los recursos disponibles para ello. La influencia de la voluntad política en el origen de esta iniciativa, tema que se abordará en el próximo apartado, se destaca como un factor fundamental para promover de manera integral las PBE y para conectar la información a las necesidades de los tomadores de decisión.

No solo la decisión política es observable, sino que además, también se identifica que la plataforma fue pensada como un insumo para la toma de decisión ya que las áreas que serían usuarias de la misma, participaron del proceso de su diseño. Por un lado, la Subdirección de Estadísticas Sociodemográficas de la DGEyC trabajó en colaboración con la CEPAL -quien capacitó al equipo en la construcción de indicadores de cuidado personas mayores-, y la Open Data Charter (organización de la sociedad civil global) en la coordinación programática de la iniciativa. Por el otro, se sumaron a este proceso las áreas responsables de los programas, incluyendo COPIDIS, el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, la Secretaría de Bienestar Integral, la Subsecretaría de la Mujer y el Ministerio de Educación. Como establece Leonardo Ruiz, Presidente de COPIDIS: *“desde COPIDIS hemos participado activamente en la creación del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires, aportando en su conceptualización, con datos generados por nosotros y co-construyendo información con las organizaciones de la sociedad civil. Apostamos a que la información que se*

publica, y que seguimos construyendo juntos, nos ayude a mejorar la eficiencia de las políticas públicas y los servicios brindados” (SICCABA, 2021, p. 7).

Como una primera aproximación a comprender el vínculo entre los datos del SICCABA y su utilización, se puede destacar que si se toma en cuenta que para su elaboración se involucraron las áreas que implementan los programas de cuidados, existen indicios de que los indicadores construidos se elaboraron para que sean tenidos en cuenta en la gestión. De hecho, la literatura especializada en el tema, destaca la importancia de involucrar a los potenciales usuarios desde las etapas iniciales de elaboración de los productos que involucran datos como una forma de garantizar su usabilidad. La retroalimentación y las opiniones de estos usuarios potenciales son fundamentales para comprender sus necesidades, preferencias y desafíos específicos. Esto es: si los programas de cuidados se incluyeron en el diseño del SICCABA es porque se los consideraba como potenciales usuarios de esa información y, por ende, al SICCABA como una herramienta a disposición de las entidades gubernamentales para la toma de decisión.

No obstante, aunque la plataforma haya respetado este proceso en su elaboración, la recopilación y divulgación de indicadores en el SICCABA no ha tenido un impacto significativo en el aumento del uso de datos en los programas de cuidados de la Ciudad de Buenos Aires. Aunque la mayoría de los entrevistados concuerdan en la utilidad y necesidad de este tipo de iniciativas para mejorar la eficacia de las políticas públicas, resulta difícil identificar casos en los que la evidencia proporcionada por el SICCABA se haya utilizado de manera directa o instrumental para orientar las decisiones (con excepción de la Mesa de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires). Por el contrario, en la mayoría de las entrevistas, se ha observado una multiplicidad de otros factores que influyen en la baja utilización que los responsables de las políticas de cuidados hacen del SICCABA en su trabajo diario.

Para abordar esta cuestión, se han identificado en las entrevistas cinco factores que inciden en el uso de la evidencia para la toma de decisiones. Este análisis se realiza con el fin de evaluar si la presencia de estos factores puede representar un obstáculo o una explicación del impacto del SICCABA en las políticas de cuidados de la Ciudad de Buenos Aires.

4.3. Factores que inciden en el uso de evidencia en las políticas públicas de cuidados

4.3.1. Factores políticos internos

Uso de evidencia para fundamentar decisiones de política pública

Según la literatura especializada en el tema, los decisores de política pública tienden a usar la evidencia disponible si lo indicado por los datos tiene correspondencia con sus propios intereses. Es

decir, si la información que se encuentra publicada contribuye a la promoción de iniciativas que los decisores políticos tienen el deseo de impulsar, existirá más probabilidad de que las estadísticas oficiales sean utilizadas para validar la política pública, por ejemplo, frente a la opinión pública y/o a las decisiones internas respecto de la relocación de recursos públicos (Alessando, 2016).

En la Ciudad de Buenos Aires, el interés por avanzar hacia una Mesa de Cuidados a fines de 2021⁴, se constituyó como un paso importante para que, por primera vez y luego de su lanzamiento, se tome como referencia la información incluida en el SICCABA para la toma de decisión. La iniciativa, surgida por pedido del ex Jefe de Gobierno y a cargo de la Subsecretaría de las Mujeres, tenía como objetivo establecer un espacio transversal dentro del gobierno para la construcción de un Sistema Integral de Cuidados en la Ciudad de Buenos Aires.

Con este objetivo, se convocó a la DGEyC para que proveyera de datos estadísticos y registros administrativos sobre la organización del cuidado en la Ciudad de Buenos Aires a quienes formaban parte de la Mesa. La inclusión del área de estadística en el proyecto, no sólo respondía a una necesidad de contar con la evidencia disponible para guiar las acciones estratégicas del espacio, sino también para relevar nuevos datos sobre características de la población aún no representadas en las estadísticas oficiales. Como resultado de este espacio, en una de las entrevistas se destacó la creación del relevamiento de instituciones colectivas de cuidado de personas mayores, así como el relevamiento de datos de la Encuesta de Generación y Género para la Ciudad de Buenos Aires⁵, que recolecta información sobre las creencias de la población de la Ciudad acerca de los cuidados.

Este interés por el uso de los datos, demuestra que la probabilidad de uso de la evidencia es mayor en aquellos casos en que los datos son considerados útiles para fundamentar iniciativas que los funcionarios quieren impulsar. En este caso particular, la iniciativa de la Mesa de Cuidados no sólo era parte del programa de la Subsecretaría de la Mujer, sino que además respondía a un pedido especial del ex Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de promover lo implementado a nivel nacional con la creación de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado a través del Decreto 1745/2020.

Al mismo tiempo, el liderazgo y el interés por el uso de estadísticas oficiales de la autoridad que encabeza determinada área de gobierno, también puede condicionar el uso de la evidencia en los

⁴ Aunque la Mesa de Cuidados fue concebida como un espacio para la toma de decisiones, en la actualidad se presenta como una sección en el sitio web oficial de la Subsecretaría de la Mujer. Allí se recopilan todos los programas destinados al cuidado integral de niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad, ofreciendo una visualización georreferenciada de los mismos. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/vicejefatura/mujer/cuidados-y-asistencias>

⁵ Las Encuestas de Generación y Género, iniciadas en 2000 por la Unidad de Población de la CEPE de la ONU y coordinadas desde 2009 por el Instituto Demográfico Interdisciplinario de los Países Bajos, son una plataforma de investigación en ciencias sociales que proporciona datos longitudinales, transnacionales y armonizados sobre la dinámica familiar y los cursos de vida individuales. Esta encuesta sigue a los participantes a lo largo del tiempo, registrando eventos como relaciones, matrimonios, paternidades, divorcios y fallecimientos, lo que permite el análisis de las causas y consecuencias de estos eventos a nivel individual y social. La primera edición en la Ciudad de Buenos Aires se llevó a cabo entre el 1 de septiembre y el 30 de noviembre de 2022 y sus resultados están disponibles en el Banco de Datos de la DGEyC. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=536

procesos de toma de decisión (Alessandro, 2016). En este caso, el hecho de que el ex Jefe de Gobierno haya decidido impulsar el establecimiento de una mesa de políticas de cuidados y que para ello sostenga que es necesario contar con datos que sustenten a esas políticas, demuestra no sólo la influencia de los datos cuando se busca legitimar decisiones de políticas determinadas, sino también las preferencias de los propios funcionarios políticos de usar esos datos para gobernar. Este hecho es resaltado por una de las entrevistadas que menciona el premio que recibió el GCBA con la certificación de oro de Bloomberg Philanthropies por ser una ciudad que basa sus decisiones en el modelo de las PBE (2023). Con este punto, la entrevistada refuerza que no sólo era reconocida internamente la voluntad política para avanzar en PBE sino también a nivel internacional.

Los párrafos precedentes permiten afirmar que la decisión política de la autoridad política (en este caso, el ex Jefe de Gobierno) de utilizar datos (en este caso, mediante la creación del SICCABA) es un factor que incide favorablemente sobre el uso de evidencia en la toma de decisión pública. Sin embargo, las entrevistas a informantes clave realizadas en este estudio permiten inferir que dicha decisión política no es suficiente para que los datos sean considerados en las áreas de gestión de cada cartera ministerial (en este caso, en las áreas de cuidados).

En una revisión por el empleo de evidencia en el sector de COPIDIS, se identifica que los datos, tanto en el Programa de Apoyo para la Vida Independiente como en la Curso para Asistentes Personales para personas con discapacidad, se consultaron después de la creación de los programas. En ambos programas, los factores que pesaron a la hora de definir la inclinación de las políticas fueron el marco nacional e internacional normativo (Ley 26.378/2008 por la cual se aprueba la Convención Internacional sobre los Derechos para las Personas con Discapacidad) y la demanda de los colectivos de las organizaciones de las personas con discapacidad, y no un diagnóstico elaborado previo a su implementación.

Por ejemplo, el Programa de Apoyo para la Vida Independiente surge como respuesta a una necesidad identificada de parte del Estado de proveer asistencia personal a personas con discapacidad que la requerían. Inspirado en experiencias exitosas de otros países que han avanzado en la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad, el programa se plantea desde sus inicios reconocer al asistente personal como un elemento crucial para facilitar la independencia de dichas personas. No obstante, según lo resaltado en las entrevistas, la identificación de la problemática y la génesis de la política no se basó en los datos o la estadística producida a su alrededor, sino en la necesidad identificada por las personas con discapacidad, que los impulsó a buscar apoyos y recursos dirigidos a abordar la problemática.

La posibilidad de que en este punto los datos se hayan consultado para validar una decisión que ya estaba en agenda a partir de otros factores también parece estar presente. No obstante, a

diferencia de lo ocurrido con la Mesa de Cuidados, los datos para evaluar dicha implementación no son datos provenientes del SICCABA sino evidencia producida por la propia área a través de encuestas y consultas informales a su población objetivo.

Cabe resaltar que, desde el área responsable de la política, se reconoce que la etapa donde la estadística cumple un rol fundamental es en el momento de justificar la continuidad del programa. De hecho, reconoce que la inclusión del Módulo de Discapacidad en la Encuesta Anual de Hogares (EAH) constituye una fuente fundamental de consulta para su trabajo -por ejemplo al identificar las principales barreras para la personas con discapacidad en el transporte público de la Ciudad de Buenos Aires-.

La experiencia de trabajo conjunto entre la DGEyC y COPIDIS a partir de la inclusión del Módulo de Discapacidad en la EAH, también demuestra la presencia del factor político como un factor determinante para el uso de la evidencia. La EAH constituye uno de los instrumentos de recolección de información más importantes de la Ciudad de Buenos Aires para medir la situación económica y demográfica de todo el territorio. Esta encuesta, constituida de base por módulos fijos, también incluye módulos especiales (como el Módulo de Discapacidad). El problema radica en que la inclusión o no de estos módulos especiales, responde a la decisión política del Jefe de Gobierno que evalúa su inclusión en función de su interés y de la disponibilidad de recursos para llevarlo adelante. Desde esta perspectiva entonces, no sólo depende de COPIDIS usar los datos para sus programas, sino que su utilización también está condicionada por la decisión política que define si los datos se relevarán.

El Programa de Retención Escolar de Alumnos y Alumnas Madres y Padres (Retención Escolar de Alumnas Madres en adelante) que lidera la Gerencia Operativa de Equipos de Apoyo del Ministerio de Educación, surge a partir de la Resolución 1729/2006 de la Ciudad de Buenos Aires⁶ y se plantea como objetivo disminuir la deserción escolar y aumentar la retención y reinserción de los alumnos/as en situación de embarazo y/o maternidad⁷. Tal como se observa en las entrevistas con funcionarios de COPIDIS, aquí también se identifica que el nivel de conocimiento y uso que tiene dicha área del SICCABA es bajo y que sólo se tuvo contacto con la iniciativa por participar en la Mesa de Cuidados en 2023.

⁶ El Programa de Retención Escolar de Alumnas Madres tiene como antecedente a resoluciones y disposiciones previas del GCBA, las cuales materializaron diversas estrategias históricamente dirigidas a mujeres embarazadas o madres por parte de las escuelas y diferentes políticas del GCBA. Estas normativas incluyen la Ley N° 709/2001 sobre Inasistencias Especiales, la Resolución 949/2006 que permite la asistencia de los hijos a la escuela, la Resolución 1729/06 que otorga prioridad en la asignación de vacantes en el Nivel Inicial, la Resolución 4799/2007 referente al retiro anticipado, y la Resolución 5337/2007 que establece mecanismos de apoyo. Estas regulaciones concretaron las prácticas derivadas de un enfoque de trabajo colectivo, con el objetivo de brindar acompañamiento a las estudiantes embarazadas, madres y padres en su experiencia educativa.

⁷ Durante las entrevistas se destaca que, para garantizar el adecuado funcionamiento del programa, se convocó a los profesionales de los establecimientos educativos para brindar acompañamiento a las estudiantes embarazadas y madres, tanto dentro como fuera del entorno escolar. Sus funciones incluyen la implementación de mecanismos de apoyo, seguimiento, recuperación y evaluación del progreso académico, tanto en las actividades escolares como en aquellas fuera de la escuela.

No obstante, los resultados del relevamiento a través de las entrevistas, muestran que la posibilidad de que la Gerencia Operativa de Equipos de Apoyo utilice el SICCABA (y hasta incluso la estadística que produce la DGEyC) es aún más remota que en COPIDIS (en donde se puede identificar voluntad política para el uso de datos así como experiencias de trabajo conjunto a partir del Módulo de Discapacidad en la EAH).

En la entrevista con la Gerencia de Equipos de Apoyo se identifica que la estadística que el programa utiliza es producida por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE) encargada de evaluar, investigar y producir estadísticas del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires⁸. La yuxtaposición en dichas funciones se configura como un desincentivo para el uso de la evidencia producida por la DGEyC, no sólo porque puede generar información duplicada sobre los mismos fenómenos, sino también porque puede implicar una pérdida de especialización y de memoria institucional entre los decisores de política pública. Como establece el BID en el artículo sobre la economía política de la capacidad estadística: “la formación de burocracias con escasos contactos transversales también puede limitar el uso de datos, especialmente en temas que requerirían el análisis de información multi-sectorial que excede lo específicamente vinculado al organismo en cuestión” (Alessandro, 2016, p. 23).

La UEICEE releva datos pertenecientes a la Ciudad de Buenos Aires aunque también informa y recibe evidencia nacional sobre la implementación de la política de Educación Sexual Integral (ESI), considerada como complementaria al programa de Retención Escolar de Alumnas Madres. La UEICEE se encarga de monitorear la planificación de la ESI a través de un relevamiento de su implementación en cada jurisdicción. Sobre este punto, en una de las entrevistas se destaca que el uso de evidencia para la implementación y el reporte sobre la aplicación de la ESI se debe a que, al tratarse de una política a nivel nacional sobre la cual la Ciudad debe rendir cuentas, los funcionarios públicos la identifican como prioritaria. Por ello, se puede deducir que en este caso también el uso de la evidencia se explica por la priorización que los decisores políticos establecen sobre algunos programas, que influyen en la necesidad de contar con datos para su implementación. Estas exigencias a nivel político pueden ser un incentivo para su utilización, aunque los organismos que administran el programa puedan resistirse (Alessandro, 2016).

Hasta acá se puede inferir que, en contraposición con iniciativas de alcance transversal como la implementación de la Mesa de Cuidados y los productos que de ella nacieron, los programas de

⁸ La UEICEE se estableció con el propósito de diseñar, desarrollar y coordinar la evaluación integral del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de promover la mejora continua en cuanto a calidad y equidad educativa. Esta misión implica la realización sistemática y periódica de evaluaciones que abarcan el impacto de las políticas educativas del Ministerio de Educación, el desempeño institucional del sistema educativo, las instituciones de Formación Docente, la práctica docente y los logros de aprendizaje de los estudiantes. Esta labor está respaldada por la Ley N°5049/2014, específicamente en los Artículos 8 y 9.

cuidados, reconocen la utilidad de la evidencia como forma de fundamentar las iniciativas y revalidar anualmente sus ejecuciones pero no usan los datos del SICCABA, ni los datos producidos por la DGEyC (a excepción de COPIDIS en los años en los que se incluye el Módulo de Discapacidad en la EAH) para llevar adelante el diseño y la implementación de sus programas.

No obstante, es importante hacer una distinción entre éstas y las áreas que llevan adelante una agenda transversal a todo el GCBA. Las áreas con funciones de articulación y políticas intersectoriales son más proclives al uso de evidencia producida por la DGEyC que aquellas áreas que implementan los programas de cuidados. Esta situación no responde a una falta de decisión política para usar evidencia que justifique sus iniciativas, sino a dos factores que se desarrollarán en los próximos apartados: la utilidad y características de los datos y los modelos de gestión.

No obstante, es menester mencionar que, aún en iniciativas de corte transversal respaldadas por la decisión política del Jefe de Gobierno, el uso de la evidencia está también atado al diseño institucional y a los tiempos políticos en los que ese programa o iniciativa se lleva adelante. Al respecto la literatura se refiere a que, por ejemplo, en los diseños institucionales que favorecen la alta rotación de funcionarios, la cultura de compartir y usar datos puede verse descontinuada ante el recambio de los tomadores de decisión encargados de implementar determinada política (Alessandro, 2016). Al mismo tiempo, el cambio de gobierno puede además suponer un cambio de impronta respecto a las políticas de datos, sobre todo si la gestión de los datos no se encuentra estructurada y/o institucionalizada en modelos de gestión y gobernanza.

Así, la continuidad de una gestión de gobierno aparece como un factor que favorece a la utilización de datos para la toma de decisión, al tiempo que los cambios de gestión, pueden constituirse como un factor que atente contra la continuidad en el uso de datos. En esta línea se expresó una de las entrevistadas durante esta investigación, al señalar que el cambio de gestión en el GCBA en diciembre de 2023, afectó a la continuidad del uso de datos: *“no todas las iniciativas discutidas en la Mesa de Cuidados fueron aceptadas o bien recibidas en la Mesa del Gabinete. La clave para que estas iniciativas avancen, como sucedió años antes con la reforma de la licencia por paternidad, es que quien esté convencido sea el Jefe de Gobierno”*. Y continúa: *“si con la Mesa de Cuidados no se avanzó como se esperaba fue porque coincidió con el inicio de la campaña electoral y luego con el fin de su mandato”*. Por lo tanto, los recambios de gobierno pueden desincentivar el uso de la evidencia, sobre todo si no existen previamente manuales de gobernanza de datos y prácticas institucionalizadas para compartir información que puedan garantizar las PBE a pesar de los cambios de gobierno.

Modelos de gobernanza de datos para el uso de la evidencia

La existencia de modelos de gobernanza de datos puede también ser un factor relevante para, a pesar de los cambios de gobierno, incentivar el uso de la evidencia en las políticas públicas. Un modelo de gobernanza de datos es un enfoque orientado a la gestión de datos e información que, a través de la utilización de un conjunto de políticas y procedimientos, busca abarcar todo el ciclo de vida de los datos, desde su creación y recolección hasta su publicación, uso y eventual eliminación (Open Data Charter, 2021).

La gobernanza de datos es abordada desde marcos de referencia, buenas prácticas y/o estándares que brindan lineamientos para su abordaje, proponiendo principios, procesos y estructuras organizativas que permitan su publicación para que puedan ser utilizados por toda la ciudadanía para fines diversos (Open Data Charter, 2021). Su elaboración constituye un paso clave en el proceso de institucionalizar prácticas para producir datos de calidad, usar y compartir datos. Además, si los modelos son efectivos, influyen en la manera en que esas áreas de gobierno trabajan y/o articulan con otras, especialmente en áreas que las políticas implementadas requieren de un abordaje multisectorial (Alessandro, 2016).

Al hablar sobre lineamientos para la gestión de los datos, es importante diferenciar aquellas funciones de gestión de aquellas de gobernanza de los datos. Hablar de gestión de los datos es referirse a todas aquellas actividades llevadas adelante para hacer operativo al dato (gestionar todas las etapas de su ciclo de vida), mientras que la función de gobernanza de los datos son aquellas funciones de gestión con el propósito de asegurar que los datos estén administrados correctamente, de acuerdo a los lineamientos, políticas y mejores prácticas definidas (SPPBA, 2023).

A pesar de sus esfuerzos por promover la cultura de la transparencia y la gestión por resultados⁹, el Gobierno de la Ciudad no ha logrado instaurar un modelo de gestión de la información que permita una producción eficiente de evidencia en toda la administración local.

La Ciudad de Buenos Aires fue pionera en establecer marcos jurídicos y normativos sobre producción de datos estadísticos y garantía del derecho ciudadano de acceder a la información. En noviembre de 1998, se sancionó la Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública que, además, fue actualizada en diciembre de 2016 a partir de un proceso participativo denominado Dialogando BA¹⁰. A su vez, sancionó la Ordenanza N° 35386/79 y la Ordenanza N° 1889 que constituye y reglamenta el Sistema Estadístico Municipal en concordancia con el marco legal de las estadísticas oficiales que

⁹ Un ejemplo destacado son los Compromisos de Gobierno, una iniciativa lanzada por el ex Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta durante su primer mandato 2016-2019. Este proyecto se basó en establecer compromisos transparentes, específicos y medibles al inicio de la gestión, con el propósito de rendir cuentas ante los ciudadanos sobre determinadas decisiones de gobierno a través de diferentes canales de comunicación y participación. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/compromisos>

¹⁰ Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/gobierno/dialogandoba/ejes-tematicos/acceso-la-informacion-publica>

rigen a nivel nacional por Ley N° 17.622. Desde entonces, la DGEyC se ha convertido en el organismo encargado de la producción estadística. Aunque sus funciones y actividades principales han variado según la orientación de cada administración en el GCBA, su labor ha experimentado un crecimiento en recursos y materiales para la producción de estadísticas. Esto ha llevado a que se convierta en un organismo cada vez más consultado para la administración de la Ciudad.

No obstante, estos avances a nivel normativo no siempre son acompañados por eficientes modelos de gestión de la información. La Secretaría de Innovación y Transformación Digital cuenta con una política de lineamientos para la gobernanza de datos cuyo objetivo es profundizar la política de datos de la Ciudad de Buenos Aires en materia de generación, protección, uso, análisis y gestión¹¹. Sin embargo, estos lineamientos son difundidos y aplicados únicamente por determinadas áreas del GCBA (en general las que persiguen objetivos transversales a la gestión de gobierno) pero no son implementados en los demás ministerios del gabinete.

Según lo revelado en las entrevistas de este estudio, las áreas encargadas de implementar programas de cuidados suelen depender principalmente de la información que generan internamente. Esto se debe, en gran medida, a la falta de conocimiento sobre los recursos disponibles -como el SICCABA- así como a la carencia de criterios preestablecidos para la gestión de la información que provoca que produzcan por sí mismas los datos que necesitan para trabajar. La duplicidad de fuentes de datos resultante de este proceso de generación interna de la información, afecta la capacidad de los sistemas gubernamentales para intercambiar la evidencia de forma segura y automática. Además, esta situación se profundiza cuando el intercambio de información entre las distintas áreas gubernamentales se desarrolla de manera informal y dependiente más de las relaciones personales entre los tomadores de decisión. Según los entrevistados, este proceso pone en riesgo la validez y objetividad de la información.

La falta de claridad en los lineamientos que sirven como guía para la gobernanza de los datos, se evidencia en la entrevista con los funcionarios de la Dirección de Políticas Asistenciales cuando se les pregunta por el uso de datos en la capacitación para Asistentes Gerontológicos y el Registro Único Obligatorio de Asistentes Gerontológico (Registro de Asistentes Gerontológicos en adelante). En este caso, los funcionarios afirman que utilizan como única plataforma de datos el Registro Multipropósito de la Ciudad de Buenos Aires (RLM). El RLM, que pertenece a una base de registros más amplia dentro del GCBA, es un registro que no permite que las áreas puedan reutilizar la información. Es decir, no permite filtrar, descargar, ni modificar los datos que las propias áreas ingresan. Esta circunstancia obliga al área a desarrollar bases de datos adicionales para gestionar diariamente la información de cada uno de los programas. Tal situación podría prevenirse mediante la

¹¹ Lineamientos para la gobernanza de datos del GCBA disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/innovacionytransformaciondigital/lineamientos-para-la-gobernanza-de-datos>

implementación de directrices de gobernanza para la gestión de datos dentro de la Secretaría, las cuales incluyan procesos de trabajo para el almacenamiento y uso de la información.

En la misma línea, la DGEyC reconoce la falta de un modelo de gobernanza de datos dentro del GCBA que agilice sus operaciones y la producción de datos. En la entrevista se señala que la implementación de dicho modelo no solo facilitaría la producción de estadística moderna (como los datos de registros, menos costosos en tiempo y recursos que las encuestas y censos) sino que también simplificaría la generación de datos con una frecuencia determinada y la medición de fenómenos en el momento preciso en que la política pública los requiere, algo que no es posible con las mediciones realizadas cada dos años o más.

Este proceso de institucionalización de prácticas también podría facilitar la interoperabilidad de los datos a partir de incorporar en los mismos determinadas características que permitan su uso y reproducción. Esto es, que los decisores políticos y sus equipos técnicos identifiquen los datos que recolectan como potenciales recursos a ser utilizados por otros en otra oportunidad. Esto solo es posible si la producción de datos está definida dentro de un marco de entendimiento común desde el que las áreas de gobierno se proponen trabajar.

En conclusión, si se contase con un modelo de gobernanza de datos transversal a toda la gestión de gobierno, se incrementaría la probabilidad de que los datos sean efectivamente usados por los tomadores de decisión (incluidos los del SICCABA). Como es mencionado en una de las entrevistas: *“la decisión de avanzar en esta línea además, no implicaría un impacto presupuestario de gran magnitud sino una autoridad política que tome la decisión de llevarlo a cabo. Estos procedimientos deben formar parte de un plan de gobierno, que busque la madurez de la gestión”*.

4.3.2. Características de los decisores y de los modelos de gestión adoptados

Además de los factores políticos previamente identificados, existen aspectos relacionados con la gestión del funcionario a cargo que también pueden influir en la probabilidad de utilizar datos estadísticos para la toma de decisión. La frecuencia y el grado de utilización de esta evidencia puede estar condicionada por la forma en que el funcionario político administra y lleva a cabo sus tareas diarias. Por ejemplo, en el seguimiento que el decisor realice de las operaciones cotidianas del gobierno. En un modelo de gestión caracterizado por altos niveles de control y supervisión, es más probable que los datos y la evidencia se empleen como herramientas para respaldar las decisiones gubernamentales (Alessandro, 2016).

Por otro lado, en modelos de gestión con menos control sobre las operaciones diarias, la utilización de evidencia puede variar, dependiendo de la importancia que se le atribuya a la información estadística en la toma de decisiones y de la autonomía para actuar con la que cuente quien

toma la decisión.

En el GCBA, a pesar de conversaciones puntuales por iniciativas específicas, como la inclusión del Módulo de Discapacidad dentro de la EAH, no existen mecanismos de reporte institucionalizados entre las áreas que llevan adelante las políticas de cuidados y la DGEyC (aunque sí algunas consultas informales sobre los datos que ésta produce a través de emails o WhatsApp). En la entrevista a una funcionaria dentro de la DGEyC, se menciona que la función del área de estadística es garantizar que la información producida se publique en la web oficial para que las áreas de gobierno o persona interesada pueda consultarla, pero no establecer espacios institucionales para el reporte de dicha información. No obstante, las áreas responsables de las políticas de cuidados pueden recurrir al Centro de Documentación de la DGEyC -un espacio institucionalizado que brinda información sobre datos estadísticos de la Ciudad- en caso de necesitar un dato específico o aclaraciones sobre la información publicada.

En lo que respecta a la comunicación de la DGEyC con otras carteras ministeriales, sí existen reuniones de reporte y monitoreo. Sobre todo con aquellas encargadas de tomar decisiones alrededor de la asignación de recursos públicos con los que cuenta la Ciudad, como las reuniones sobre partidas presupuestarias de la DGEyC y el Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires. En las entrevistas se menciona que la elección sobre cuáles son las decisiones que serán sometidas a espacios de evaluación y reporte es de carácter político en la medida que los funcionarios deciden sobre qué cuestiones reportar y en qué frecuencia hacerlo. Como se mencionó en el apartado anterior (4.3.1), aquí también está presente la decisión política como elemento fundamental para las PBE y para el establecimiento de instancias de monitoreo y revisión (Alessandro, 2016).

Para la implementación de las políticas de cuidados, se reconoce que en un número limitado de ocasiones y ante la imposibilidad de las áreas gestoras de los programas de encontrar o comprender un dato, la DGEyC puede apoyar a través de un enlace o con una breve explicación sobre el proceso de cómo acceder a la información. Además, lo hace a través de un calendario que incluye las fechas de actualización de cada uno de los datos que recolecta y/o produce, incluida la periodicidad con la que se publican los indicadores que alimentan el SICCABA.

Se puede mencionar también a la Mesa de Cuidados como un espacio institucionalizado y formal en el que -si bien el objetivo no fue necesariamente reportar- en la práctica sí lo hizo. Más allá de su discontinuidad por el inicio del período electoral, este hito tuvo una relevancia significativa que debe ser tenida en cuenta para evaluar el impacto de la plataforma como instancia de consulta para la toma de decisión.

Hasta este punto, se ha identificado que si bien existen mecanismos de reporte dentro del modelo de gestión de la DGEyC para decisiones de carácter económico, no existen instancias de

reporte institucionalizadas con las áreas que implementan los programas de cuidados más allá de la existencia del Centro de Documentación. Esto puede ser un factor que desincentive el uso de la evidencia para la toma de decisión en políticas de cuidados aunque también es crucial destacar los aspectos culturales, que abarcan expectativas, hábitos y procesos, que guían el comportamiento de las áreas implementadoras de dichos programas y que condicionan el uso de evidencia.

Para comprender cómo funcionan estos aspectos, en primer lugar, se indaga por la existencia de instancias de monitoreo y evaluación en cada uno de los entrevistados como forma de identificar si en sus procesos de trabajo revisan y evalúan los programas conforme a datos. Así, en todas las entrevistas se reconoce que realizan anualmente un informe de gestión sobre los resultados obtenidos en la implementación de cada programa. Al mismo tiempo, declaran que esos insumos se utilizan internamente y ante las autoridades para evaluar si el programa cumple con las metas establecidas y/o si los objetivos deberían cambiarse o replantearse según hayan cambiado las necesidades de su población.

Como ejemplo, una de las entrevistadas destaca que en el Programa de Retención Escolar de Alumnas Madres, a través de los informes de gestión, reuniones periódicas de revisión y planificación anual del equipo implementador, conforme a que la tasa de embarazo adolescente había descendido (y por ende también la cantidad estudiantes en los establecimientos educativos en situación de embarazo y/o maternidad), el programa tuvo que redefinir algunas de sus actividades. Una de ellas fue reemplazar sus actividades de apoyo a mujeres embarazadas y madres por acciones tendientes a fortalecer la implementación de la ESI en cada escuela en la que el programa se realiza. A través de este ejemplo, la entrevistada da cuenta de que en determinadas oportunidades, los datos se incluyen para la reelaboración del programa, en este caso, a través del dato sobre el descenso de la tasa de embarazos no intencionales brindado por el Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires.

Dentro del Programa de Apoyo para la Vida Independiente de COPIDIS también se identifican instancias de reporte a considerar. Además de las reuniones de monitoreo a nivel gubernamental, también incluyen instancias de evaluación con la población beneficiaria que recibe el programa. Cada determinado tiempo, COPIDIS pone a disposición del Programa de Apoyo para la Vida Independiente un equipo interdisciplinario que define junto al beneficiario los objetivos y resultados de aprendizaje sobre los que la política quiere impactar y alcanzar. Para ello, realizan reuniones periódicas (a través de zoom o de manera presencial) para evaluar la evolución de las actividades y el impacto logrado hasta el momento¹². A su vez, disponen de dos instancias de seguimiento semestral para evaluar los resultados intermedios obtenidos con la persona y con las familias que acompañan el proceso de

¹² En la entrevista se destaca la historia de un beneficiario del programa que, a través de las actividades que éste proporciona, busca aprender herramientas para lograr autonomía económica a partir de su inserción laboral.

retroalimentación. En estas reuniones el área recolecta los datos necesarios que sirven para evaluar la continuidad del programa y/o su potencial modificación.

La Dirección de Políticas Asistenciales de la Secretaría de Bienestar Integral opera de manera similar a como lo hacen las otras áreas de políticas de cuidados. Por un lado, cuenta con informes de reporte anual que envían al Ministerio para comunicar metas logradas y/o decidir ajustes (o detectar problemas) que mejoren la implementación. Por otro lado, establece canales de comunicación regulares con la población beneficiaria del programa. A través del involucramiento con la población objetivo, se recolectan los datos para monitorear y detectar inconvenientes alrededor del programa o para decidir ajustes o correcciones en la implementación.

Durante las entrevistas con informantes clave de este área, se destaca la corrección realizada en el Registro de Asistentes Gerontológicos luego de su puesta en funcionamiento. El objetivo era lograr la mayor amplitud posible de inscripción de cuidadores en el registro (mediante la cual obtendrían una certificación formal en su carácter de cuidadores). La estrategia de difusión para lograr dicha amplitud de inscripciones, se basó en confiar en que, una vez que los primeros cuidadores se inscribieran, la iniciativa se difundiría mediante una comunicación "de boca en boca" entre los inscritos en el registro y sus allegados. Sin embargo, tras el lanzamiento del registro, los funcionarios de la Dirección identificaron que su impacto no era el esperado porque no conectaba de manera eficiente a quien buscaba un trabajo con quien buscaba un cuidador. Se señaló como causa de esta ineficiencia a la falta de datos sobre el lugar en el que residía quien necesitaba el cuidado y quien buscaba darlo. Así para solucionarlo crearon el programa "Cuidados Más Cerca"¹³, que vincula a cuidadores y personas que requieren cuidados de manera georreferenciada. Adicionalmente, se implementó un sistema de seguimiento a los beneficiarios del programa, en el que se indaga respecto a la conformidad de los mismos con la disponibilidad, la ubicación y el tipo de cuidados que reciben.

Este último caso ejemplifica que cuando se analiza el funcionamiento de una política pública en específico es importante considerar no solo los espacios formales de evaluación sino también las instancias informales de gestión, que muchas veces son más frecuentes que la anterior. Los tomadores de decisión, especialmente aquellos que prestan directamente los servicios a la ciudadanía, coinciden en las entrevistas en que la principal materia prima que alimenta sus políticas es el contacto con el territorio y no "*un sistema (estático) de información estadística*". En tales contextos, parece improbable que, aunque existan instancias de monitoreo y evaluación, las áreas utilicen los datos del SICCABA para la retroalimentación.

La persona entrevistada dentro de la Gerencia Operativa de Formación Integral así describe su

¹³ Cuidados Más Cerca es un programa dentro del Registro de Asistente Gerontológicos de la Gerencia Operativa de Formación Integral del GCBA. El programa ofrece asesoramiento en el proceso de acercamiento entre los asistentes gerontológicos inscriptos en el registro y los diferentes interesados en servicios de cuidados para adultos mayores. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/salud/bienestar-integral/cuidado-mas-cerca>

situación: *“las personas que asisten a pedir ayuda a la Gerencia necesitan que las escuches, buscan un apoyo de carácter emocional. Cada problema tiene una particularidad que desde la Gerencia debemos atender y que es muy difícil estructurar. Si bien el rol de las asesorías de Cuidados Más Cerca es ordenar las consultas y guiar a la persona que asiste a resolver el caso en general, la problemática debe ser abordada en todos los casos desde su singularidad. Y ese es nuestro diferencial”*.

Lo establecido hasta acá indica que, aunque cada espacio cuente con diferente nivel de formalidad, los mismos están presentes para realizar procesos de seguimiento y evaluación y que, a su vez, esta rutina puede contribuir a mejorar los niveles de utilización de la evidencia que estas áreas hacen para la gestión de sus programas y la mejora en su funcionamiento.

Además del análisis sobre la existencia de espacios de monitoreo y evaluación también es relevante identificar si estos espacios son formales y con cierta regularidad o informales con total dependencia de la disposición de un funcionario público. Esta diferenciación es relevante en tanto la informalidad puede provocar que ante cambios de gestión se pierda información, se comprometa la validez de los datos o simplemente el espacio deje de funcionar.

En este estudio, aunque se reconozca la existencia de reportes e informes de gestión como herramienta formal para la rendición de cuentas, la inclinación de determinadas áreas a producir su propia información a través de procesos poco sistemáticos y con bajo grado de institucionalización demuestra que no existen instancias formales de revisión y uso de esa información, lo cual puede contribuir en la calidad de esos datos y, por lo tanto, a su bajo uso para la toma de decisión (ver apartado 4.3.4 sobre cómo incide la calidad de los datos en el uso de la evidencia).

Este riesgo puede ser mitigado si se trabaja sobre el grado de familiarización de los funcionarios de estos programas con el manejo de datos e información. Es decir, si se promueven espacios de capacitación y entrenamiento para los equipos técnicos que implementan los programas de cuidados en temas de uso de datos y gestión de la información. Así fue planteado por la DGEyC en la entrevista: *“los datos que la DGEyC recolecta y produce son cada vez más necesarios para el funcionamiento diario de las áreas (...) pero la DGEyC también debe proponerse mejorar para convertirse en una oficina de consulta, por ejemplo, orientando la capacitación de los funcionarios a estudios de maestría y capacitaciones en datos”*. En esa misma línea, COPIDIS identifica la formación de sus cuadros técnicos como un desafío: *“dentro del área de COPIDIS se generan datos propios que son de utilidad, pero los datos que se generan como resultado de ese trabajo pueden tener problemas técnicos o de objetividad y ello es producto de la falta de formación de quienes trabajamos en la producción y recolección de esa información”*.

Ahora bien, más allá del grado de estructuración y formalización de estos espacios de monitoreo, la literatura plantea una dificultad que es menester considerar para los casos analizados. Cuando los funcionarios diseñan metas y objetivos al inicio de una gestión, el uso de la evidencia puede estar más orientado a reportar avances en sus programas (incluso a sobredimensionarlos) más que a usar el dato conforme a mejorar la política pública que plantea implementar (Alessandro, 2016). Este es un inconveniente que no sólo se distancia del modelo teórico de gobernar en base a evidencia, sino que además, puede afectar la calidad y confiabilidad de los datos reportados. Sobre todo al considerar que, como se estableció hasta acá, las áreas de gobierno investigadas (o en su mayoría) no consultan la evidencia estadística a disposición (como la incluida en el SICCABA) sino que generan y utilizan la información producida internamente.

La falta de formalización en los actuales espacios de monitoreo, el empleo de datos para validar la gestión, y la insuficiente capacitación del personal para adoptar un enfoque basado en evidencia, contribuye a la subutilización del SICCABA en los programas de cuidados. No obstante, para acercar aún más los hallazgos de este estudio a la realidad, se procede a analizar las características de los datos que el SICCABA incluye, para evaluar si, más allá de lo descrito hasta acá, el tipo de dato que contiene es útil para la gestión de los programas de cuidados.

4.3.3. Características de la información producida

Aunque los funcionarios de gobierno tengan las competencias necesarias para usar la evidencia o aunque existan espacios institucionalizados de revisión de datos para la toma de decisión, la calidad de la información que se encuentra publicada, el tipo de dato y su frecuencia de publicación resulta fundamental para evaluar su utilización. La Carta Internacional de Datos Abiertos (ODC por sus siglas en inglés) establece cinco principios básicos que deben cumplir los datos para favorecer su uso y reproducción. Según estos criterios los datos deben ser:

- *Publicados según propósito.* La publicación con propósito representa un verdadero cambio en el funcionamiento de la administración pública y su interacción con los ciudadanos. Esta enfatiza en que la usabilidad de los datos dependerá de que la publicación de esa información se haga pensando en su impacto. En muchas ocasiones se considera que, la publicación de datos conlleva directamente a su uso, sin embargo, si la publicación no está vinculada con la demanda que los ciudadanos y/o funcionarios hacen de esos datos, la información publicada carece de utilidad.

- *Oportunos y completos.* Los datos publicados sólo son valiosos si son relevantes. Publicar la información rápidamente y de forma exhaustiva es fundamental para su potencial éxito. Esto quiere decir que los gobiernos deben proporcionar los datos en su forma original y, en la medida de lo posible, sin modificaciones.
- *Accesibles y utilizables.* Garantizar que los datos sean legibles por máquinas y fáciles de encontrar hará que los datos mejoren en su impacto. Los portales de datos abiertos son una forma de conseguirlo aunque la experiencia del usuario al acceder a ellos es lo que garantizará su utilización.
- *Comparables e interoperables.* Los datos tienen un efecto multiplicador. Cuantos más conjuntos de datos de calidad haya disponibles y más fácil sea que se comuniquen entre sí, más valor potencial se podrá obtener de ellos. Las normas y procedimientos sobre la producción, almacenamiento y uso de los datos desempeñan un papel crucial en este sentido.

Como se estableció en la introducción de este trabajo, el SICCABA se nutre de información estadística generada por la DGEyC y fundamentalmente refiere a encuestas a hogares o proyecciones de población y registros administrativos provenientes de otros organismos del GCBA, como el Ministerio de Educación (Relevamiento Anual, Censo Docente), el Ministerio de Salud (Encuesta de Factores de Riesgo) y el Ministerio de Desarrollo Humano (registros de programas o relevamientos específicos) (SICCABA, 2021). Además, tiene una frecuencia de actualización anual en la que también se evalúa la incorporación de nuevos indicadores según la Ley N° 6442 que establece el mes de julio como “Mes del derecho a cuidar y ser cuidado” (Ibid.).

Por otro lado, la información presentada dentro del SICCABA, corresponde a los años 2016, 2018 y 2020. Según lo que establece su marco de referencia, estos años fueron seleccionados con el objetivo de homogeneizar los indicadores de cuidado según las fuentes de datos que se encontraban disponibles en su conformación. Sobre este punto, la DGEyC resalta la presencia de dos fuentes elementales para la elaboración de la plataforma: la Encuesta del Uso del Tiempo (EUT) y la incorporación del Módulo de Discapacidad en la EAH, medidas en 2016 y 2018 respectivamente. No obstante, la última medición de la EUT fue en 2023 pero hasta la fecha no se encuentran públicos los datos recolectados.

Por otro lado, al analizar la forma en que la información es presentada, se puede identificar que la plataforma cuenta con más de 70 indicadores clasificados según sean indicadores de contexto, oferta o demanda, y según el actor responsable de proveer o recibir cuidados. Estos indicadores son visualizados en un listado con información sobre el tipo de dato reportado (porcentaje, en números

absolutos o en formato pirámide), su fecha de actualización, su distribución geográfica en caso de que corresponda (Norte, Centro, Sur y Provincia de Buenos Aires) y una serie de gráficos que incluyen proyecciones de poblaciones por sexo y grupo de edad, unidades de servicio (sedes y anexo) de la modalidad inicial, tasa de participación de trabajo no remunerado, hogares de residencia permanente para personas adultas mayores, población de 0 a 3 años inscripta en centros de cuidado y salas del nivel inicial, hogares con personas de 0 a 13 años que reciben ayuda familiar sin pago para el cuidado (en porcentaje) y la matrícula del nivel inicial de la modalidad común por turno (en porcentaje). En paralelo, cada indicador cuenta con una ficha técnica y sus respectivos metadatos, para que quienes busquen la información sepan qué datos pueden encontrar y su distinto nivel de desagregación. Por último, y quizás más relevante en términos de disponibilidad y usabilidad, los datos pueden ser descargados en excel para quien busque sus análisis y comparabilidad.

Hasta aquí se puede afirmar que el SICCABA cuenta con tres de las características mencionadas por la literatura internacional como favorables a su usabilidad: datos publicados según propósito porque su publicación se elaboró conforme a una agenda de relevancia tanto a nivel político como social (y con la colaboración de los potenciales usuarios de la misma); accesibles y reutilizables al mostrar la información de forma amigable (sin barreras que puedan desincentivar su uso), y en formato abierto que permite su reutilización, comparabilidad e interoperabilidad, lo que mejora la eficiencia de la organización.

Sin embargo, las entrevistas con informantes clave realizadas durante la presente investigación evidencian que la información provista por el SICCABA presenta oportunidades de mejora. En este sentido, se observa la preferencia que los tomadores de decisión tienen por utilizar información coincidente con sus necesidades, la cual surge de sus propios relevamientos, y no de organismos externos (tanto internacionales como áreas estadísticas internas). A su vez, las entrevistas realizadas evidencian que los funcionarios tienden a utilizar aquella información que resulte útil para fundamentar sus decisiones, y no necesariamente, la provista por áreas estadísticas, tal como el SICCABA. Finalmente, se observa un denominador común entre los informantes clave entrevistados, en tanto coinciden en la preferencia por aquella información que, producto de su nivel de desagregación, pueda reflejar la realidad que apuntan modificar, más que aquella del tipo estadístico-censal que puede ser útil para una investigación de tendencias sobre la población de la Ciudad de Buenos Aires a nivel general, pero no para conocer granularmente el grado en el que un programa resolvió una necesidad puntual de la población que busca atender.

A su vez, la frecuencia en la que los datos se actualizan puede afectar la oportunidad de esos datos de actuar. Por ejemplo, los datos a partir de los que se construyeron indicadores referidos a la población con discapacidad corresponden al período 2016 y 2018 (hasta el momento no se volvió a

medir el Módulo de Discapacidad en la EAH). El carácter extemporáneo de estos datos es un factor que puede explicar, al menos en parte, la no utilización de los mismos, en la medida en que son datos no adecuados (en virtud de la mencionada extemporaneidad) para ser utilizados como insumo para la implementación de políticas públicas para personas con discapacidad en la actualidad.

Aunque los datos disponibles para personas adultas mayores tengan fuentes con mayor frecuencia de actualización (su mayoría son de 2022), las opiniones recopiladas a través de las entrevistas reflejan que los datos no son útiles por su bajo nivel de granularidad - entendido como el nivel de detalle que posee un dato para dar cuenta de un fenómeno de la realidad -. Así, sostienen que cada individuo en materia de cuidado tiene necesidades específicas e individuales que los datos deben reflejar. Consideran que el área sobre la que trabajan, no es generalizable (y tampoco su información) y que, por ejemplo, el Programa de Asistentes Gerontológicos debe reflejar las necesidades de la persona que cuida y la que requiere cuidados de manera individual: *“la efectividad de dicho programa depende en gran medida de la respuesta estatal adaptada a la situación particular de cada individuo”*.

Además, durante las entrevistas se resalta la ausencia de percepción sobre la necesidad de asistencia externa en términos de datos para administrar la información sobre su población objetivo. En su lugar, se confía en los registros y formularios internos, completados por los propios beneficiarios, que sirven como base para la planificación y ajuste de los programas. Como ejemplo, se mencionan los datos recopilados a través de encuestas elaboradas por la propia área a personas mayores para evaluar su comprensión del registro gerontológico, así como encuestas de satisfacción realizadas a los participantes del curso de formación.

En materia educativa, el SICCABA recolecta datos tales como la disponibilidad de instituciones educativas y cargos docentes con su respectiva georeferenciación, unidades de servicio del nivel inicial de la modalidad común, matrícula en instituciones educativas de nivel primario y secundario estatal del sector público y del sector privado, cargos docentes del nivel inicial de la modalidad común. Estos datos resultan de utilidad en tanto insumos para un relevamiento general del estado de las instituciones educativas en la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, no son datos útiles para evaluar el impacto del Programa de Retención Escolar de Alumnas Madres.

El Programa se nutre de datos del Ministerio de Educación, tales como tasa de repitencia y de deserción escolar, y hasta datos generados por el Ministerio de Salud (como la tasa de embarazo adolescente), pero no toma en cuenta los datos generados por la DGEyC. Adicionalmente, como se mencionó previamente, el Ministerio de Educación cuenta con su propia Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE) que releva y gestiona la estadística de esta cartera de manera anual. Por lo tanto, el área encargada de gestionar el programa no siente la

necesidad de utilizar los datos publicados por la DGEyC en el SICCABA.

Este apartado da cuenta que los intereses y prioridades de quienes generan la información no coincide mayoritariamente con las necesidades que tienen quienes gestionan un programa o política de cuidado en particular. Esta desconexión puede jugar un rol trascendental en la explicación sobre la subutilización de los indicadores de cuidado del SICCABA en el proceso de toma de decisión. Ahora bien el próximo apartado profundiza lo estudiado hasta acá con un análisis sobre la vinculación de la DGEyC y las áreas que llevan adelante las políticas de cuidados en el GCBA. Esto es porque, en muchas oportunidades, no sólo se trata de una desconexión entre el dato y la necesidad puntual, sino también de la baja interacción entre el área productora del dato y las áreas de gobierno responsables de llevar adelante una iniciativa puntual.

4. 3. 4. Vinculación entre productores y usuarios de la información

Relacionado con el principio de publicación con propósito, la literatura establece que la conexión entre los productores y los usuarios de la información también es un factor relevante para favorecer el uso de la estadística en la elaboración de las políticas públicas. Como se estableció anteriormente, para la utilización del dato, la información debe ser relevante y la forma de comprobarlo es a través de comprender la demanda que los usuarios hacen de la información.

La literatura especializada en el tema, sostiene que la articulación y comunicación fluida entre las áreas productoras de los datos y las áreas que son potenciales usuarios puede favorecer este entendimiento. Para ello, identifica que existen factores del tipo organizativo y de procesos de trabajo, que afectan la interacción entre las áreas de estadística y aquellas encargadas de la implementación de las políticas públicas. La manera en la que se dividen las diferentes competencias institucionales en los ministerios y su correspondiente distribución de los recursos puede afectar esta interacción. Sobre todo si la competencia por el posicionamiento en una determinada agenda o por la asignación de recursos provoca un desincentivo para compartir información (Alessandro, 2016).

Sobre estos procesos de interacción entre las áreas de gobierno, una de las entrevistadas menciona: *“cuando se crea el Sistema de Indicadores de Género (SIGBA)¹⁴ - plataforma previa al SICCABA - la DGEyC no había participado de una iniciativa en la que también participara el Jefe de Gobierno de la Ciudad”*. Y continúa: *“la DGEyC es un organismo centenario que se caracteriza por la calidad de la información que produce así como por su autonomía tanto presupuestaria como*

¹⁴ El SIGBA es una iniciativa del GCBA que agrupa datos estadísticos y de gestión con una perspectiva sistémica de las autonomías de género (de acuerdo a los lineamientos de la División de Asuntos de Género de la CEPAL). El SIGBA constituye la antesala para la elaboración de la plataforma de indicadores de cuidado citada en esta investigación. En el SIGBA, se pone a disposición un conjunto de variables que describen las relaciones de género existentes en la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=74588#:~:text=El%20sistema%20de%20Indicadores%20de.y%20mujeres%20en%20la%20Ciudad.

funcional. Esta autonomía funcional, es el factor responsable de que los datos que produce sean considerados con alto grado de confiabilidad y calidad. Sin embargo, esta autonomía también ha impactado en que su funcionamiento esté alejado de la gestión de muchas áreas del gobierno”. Por ello, concluye: “fue fundamental que sea la Secretaría General quien lidere el procesos de ambos sistemas de indicadores debido a que, por su propia estructura y funciones, tiene la capacidad de generar puentes inter-institucionales que de otra manera no se generarían”.

La existencia del SICCABA demuestra que en los últimos años, la DGEyC ha promovido intencionalmente conectar con otras áreas de gobierno a través de diferentes productos que implican el uso de información. Estos comportamientos terminan funcionando como “puentes institucionales” entre el personal técnico del área productora de datos y el personal técnico del área que implementa la política que, en muchos casos, se cristaliza en un producto final (Alessandro, 2016). Esto se tradujo, por ejemplo, en la creación de los dos sistemas de indicadores (SIGBA y SICCABA) y la Mesa de Cuidados, desde la que, como se comentó en el apartado 4.2, se crea el Registro de Cuidadores para Niños/as y se modifica el Registro de Asistentes Gerontológicos.

No obstante, más allá de la elaboración del SICCABA y la Mesa de Cuidados, las oportunidades de interacción entre la DGEyC y las áreas responsables de las políticas de cuidado, parecen no ser las suficientes para favorecer el uso de los datos que ésta produce en los planteamientos de los programas de cuidados en funcionamiento. Cabe preguntarse si la presencia de la Secretaría General o la Subsecretaría de la Mujer, ambos actores fundamentales en la Mesa de Cuidados y en la elaboración del SIGBA y SICCABA, es el eslabón trascendental del cual depende esa colaboración.

En las entrevistas se identifica que esta interacción también depende del grado de conocimiento que las áreas implementadoras de los programas tienen de los productos o la evidencia que las áreas de estadística producen y recolectan: *“el desconocimiento de este sistema es el principal problema por el cual no se usa. En muchas agendas con impacto social, como la agenda de cuidados, es necesario tener otro tipo de comunicación, no basta con incluir la información en un sitio web oficial del Gobierno de la Ciudad”.* Es por ello que, en las entrevistas, se destaca como importante y necesario la existencia de un equipo de comunicación que colabore con la estrategia de difusión y promoción de la iniciativa, facilitando así la implementación del sistema en otras dependencias de la jurisdicción.

4. 3. 5. Factores internacionales

Antes de finalizar, resta mencionar el rol del consenso y los compromisos asumidos por los gobiernos a nivel internacional como factor de peso para el uso de evidencia en las políticas públicas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluyen entre sus metas la promoción de la transparencia

(ODS 16) como componente principal para lograr instituciones inclusivas y efectivas. Al mismo tiempo reclaman por la elaboración de políticas públicas a partir de modelos de gestión basados en evidencia. Este consenso sobre la agenda así como la existencia de una gestión con interés de conectar y mostrar lo que la Ciudad de Buenos Aires realiza a nivel internacional, resulta un factor fundamental para que las iniciativas basadas en datos se puedan implementar. No obstante, el consenso existente sobre la promoción de estas iniciativas en el ámbito internacional no se refleja en el impacto que éstas tienen sobre el proceso de toma de decisiones.

El uso de datos para efficientar la toma de decisión en políticas públicas, así como el creciente interés por contar con datos para dimensionar la importancia de los cuidados como principal factor de desigualdad de género, tomaron centralidad en la agenda de organismos internacionales. Esto favoreció a la disponibilización de recursos económicos, a través de convocatorias de cooperación internacional, que resultaron fundamentales para la construcción del SICCABA. Es decir, además de los factores que se desarrollaron previamente, las dinámicas internacionales contribuyeron en el desarrollo de su creación, al menos por brindar al gobierno los recursos necesarios para su elaboración.

Esta influencia también se identifica en la adopción de estándares a nivel internacional que impactan en la decisión del área de estadística de avanzar hacia datos de cuidados a nivel local. La DGEyC integra un Sistema Estadístico a nivel nacional que, al mismo tiempo, se encuentra integrado en un sistema estadístico internacional. Este proceso implica establecer que la decisión de producir y publicar determinados datos no sólo depende de la definición a nivel poder ejecutivo local sino también de lo que se decida en el contexto estadístico internacional que, en este caso, coincidía con la necesidad identificada por otros organismos internacionales respecto de que los gobiernos deben y tienen que producir información sobre la organización de los cuidados para mejorar las políticas públicas para la población que necesita del cuidado para vivir.

Esta definición dentro del marco estadístico internacional también se refleja en otros compromisos asumidos por la Ciudad a nivel internacional, como se señala en la entrevista a la DGEyC: *“la existencia de dimensiones e indicadores internacionalmente establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contribuye a ordenar y priorizar qué información es relevante producir y recolectar, en tanto la Ciudad de Buenos Aires necesita rendir cuenta internacionalmente sobre su cumplimiento. Por ello, uno de los factores clave a la hora de decidir sobre qué tipo de datos recolectar y producir son los compromisos que la Ciudad asume frente a la comunidad internacional”*.

Por lo tanto, la adopción de estándares internacionales es otro mecanismo posible de robustecimiento de las estadísticas en los procesos de toma de decisión a nivel local. El problema está en que, en determinadas circunstancias, los estándares internacionales ponen el acento en (y desvían los recursos hacia) iniciativas que no están alineadas con las principales problemáticas que enfrentan

los tomadores de decisión. Por ello, a pesar de ser identificado en la literatura como un factor positivo para el uso de evidencia, los factores internacionales también pueden resultar poco útiles y entrar en tensión con las necesidades a nivel local.

5. Reflexiones finales

Este estudio revela que a pesar de que el SICCABA resultó de utilidad para la implementación de la Mesa de Cuidados (e incluso, fue utilizado como insumo para la implementación de dos políticas públicas de cuidados nuevas como la modificación del registro de gerontólogos y la creación del registro de cuidadores para niños y niñas), el mismo no se constituyó como la fuente principal de datos para el diseño e implementación del universo de políticas de cuidados relevadas en esta investigación. Es decir, la utilización del SICCABA como insumo para políticas de cuidados, resulta marginal y fragmentada, en tanto es utilizado como insumo para una pequeña porción del universo que este estudio releva.

Las entrevistas realizadas para la elaboración de este trabajo, evidencian que las áreas entrevistadas prefieren usar los datos que ellas mismas recolectan y no los reflejados en los indicadores de la plataforma. Esta tendencia plantea interrogantes sobre la efectividad y la utilidad de los datos que la plataforma incluye según la percepción de las áreas encargadas de garantizar el derecho a ser cuidado y cuidar en la Ciudad.

Al mismo tiempo, este estudio reconoce que el SICCABA es una iniciativa reciente, y como tal, es comprensible que necesite tiempo para madurar y consolidarse como una plataforma de consulta efectiva para la toma de decisiones de política pública. Quizás, la falta de una estrategia de comunicación clara sobre su existencia y/o los beneficios de su utilización, contribuye al bajo uso de la misma. Es decir, el desconocimiento o la falta de comprensión sobre las capacidades y el potencial que el SICCABA tiene, puede limitar su adopción y uso por parte de los responsables políticos de los programas de cuidado.

Como una forma de identificar oportunidades de mejora, a través de entrevistas con actores clave de distintas áreas del GCBA, se identificaron factores comunes que afectan la visibilidad y el impacto que el SICCABA podría tener. Entre estos factores, los más importantes son la adopción de un modelo de gestión basado en datos de parte de las áreas que implementan los programas y el tipo de información que la plataforma publica. Es decir, a pesar de que exista voluntad política para adoptar la plataforma como fuente de datos y la percepción que tienen las áreas relevadas sobre la utilidad que indicadores como los incluidos tienen para la mejora del impacto de su trabajo, las limitaciones de la herramienta en lo referido a su información (tipo de datos censales y demográficos de baja utilidad para la gestión diaria de una gerencia y/o dirección) y la frecuencia de la actualización de esa

información (que también depende de la decisión política de incluir ciertos productos en la planificación de la DGEyC para su medición) afectan considerablemente su uso.

Por último, se observa una divergencia en las opiniones sobre la utilidad del SICCABA según el tipo de área consultada. Mientras que áreas con funciones transversales (como la actual Subsecretaría de la Mujer y la Secretaría General) muestran una mayor disposición a utilizar la plataforma y la valoran positivamente, áreas cuya gestión se distingue por su trabajo en el terreno, como aquellas encargadas de las políticas de cuidados de la Ciudad de Buenos Aires, expresan dudas sobre su utilidad y relevancia. Esta divergencia sugiere la necesidad de mejorar la articulación entre productores (área de estadística) y usuarios (áreas implementadoras) para reorientar el tipo de datos que el SICCABA incluye hacia datos que puedan ser útiles para sus gestiones.

Antes de finalizar, es importante reconocer el contexto de crisis económica y social que atraviesa tanto el país como la Ciudad en los últimos años. En situaciones de emergencia, las áreas de política pública pueden priorizar la atención inmediata a las necesidades de la población sobre la gestión de datos e información. Esta priorización puede influir en la baja utilización del SICCABA en las políticas de cuidado. Como posible línea de investigación para trabajos futuros, este estudio plantea la necesidad de abordar el dilema entre las respuestas que, según la perspectiva de los funcionarios, conllevan determinada emergencia y la adopción de un modelo de gestión basado en evidencia. Si bien es comprensible que ante el carácter urgente que requiere la resolución de las demandas de la sociedad, se priorice la acción a la gestión y organización de la información, es importante reconocer que la gestión basada en evidencia es parte del mismo camino y puede contribuir a una respuesta más eficiente y efectiva que mejore el impacto de la política en lo que intente resolver. En las situaciones de emergencia es donde más se deberá romper con la percepción de que los datos y la evidencia sólo son consultados después de una implementación (por falta de tiempo o falta de comprensión). Este estudio demuestra que es importante trabajar para integrar de manera efectiva la evidencia en la toma de decisiones de política pública, incluso en situaciones donde parece que el trabajo en territorio es el único espacio donde se puede transformar la realidad.

6. Recomendaciones de mejora

Durante la última década, el término "cuidado" ha emergido como un elemento central en las reivindicaciones del 8 de marzo, destacando su importancia en el ámbito laboral y social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha legitimado el trabajo de quienes ejercen labores de cuidado sin compensación económica, equiparándolo al trabajo remunerado. Este reconocimiento se ha reflejado en el creciente número de entidades que se nombran como "ciudades cuidadoras" (SICCABA, 2021). Además, se ha observado una clara correlación entre el cuidado y trece de los

diecisiete ODS, lo que subraya su relevancia global. Este reconocimiento del cuidado, responde a una creciente conciencia sobre su impacto en la sociedad que, sin embargo, carece hasta ahora de indicadores estadísticos que den cuenta de su dimensión (Durán, citado en SICCABA, 2021).

La elaboración del SICCABA representa un importante paso en este sentido. No obstante, lo desarrollado por la presente investigación demuestra que para que su uso sea efectivo y se haga posible su replicabilidad es necesario avanzar en desarrollar nuevas fuentes de información, fortalecer los canales de comunicación y promover la creación de puentes institucionales que conecten productores con los potenciales usuarios de la información.

En esa línea, a continuación se presentan recomendaciones de mejora y potenciales líneas de acción para fortalecer en el futuro al SICCABA como plataforma de datos para la toma de decisión.

1. Elaborar un modelo de gobernanza de datos que se aplique transversalmente en todos los ministerios del GCBA. Es crucial establecer un modelo de gobernanza de datos que internalice en cada área del gobierno procesos y lineamientos para la toma de decisiones basadas en evidencia. Esto implica definir roles y responsabilidades claras, así como mecanismos de coordinación entre diferentes áreas para garantizar la calidad, integridad y promover una cultura de utilización de datos dentro de la administración pública. Un modelo de gobernanza de datos sólido puede proporcionar el marco necesario para maximizar el valor de la información disponible y fortalecer el uso que las áreas de cuidados hacen sobre el SICCABA.

2. Elaborar y promover una estrategia de comunicación para la promoción y adopción del SICCABA como plataforma para la toma de decisión. Mejorar los canales de promoción del SICCABA y promover herramientas de monitoreo y evaluación para medir su uso son pasos clave. Una comunicación estratégica efectiva puede aumentar la conciencia y el entendimiento sobre el SICCABA entre los usuarios potenciales, mientras que los mecanismos de monitoreo y evaluación sobre quienes la usan, cómo la usan y que piensan de ella permitirá evaluar su eficacia y realizar ajustes según se considere para garantizar su uso y reproducción.

3. Alineación de los datos del SICCABA con las necesidades de los usuarios internos. Si bien se reconoce que el proceso de elaboración de la plataforma fue un proceso participativo y en colaboración con las áreas responsables de los programas de cuidados en la Ciudad de Buenos Aires, es fundamental asegurar que la información disponible en la plataforma esté alineada con las necesidades de los usuarios internos del gobierno. De las entrevistas elaboradas en este trabajo, se identifica que muchas áreas que podrían ser potenciales consumidoras de la información, no

encuentran en los datos que se publican información útil para sus gestiones. Por ello, se recomienda establecer espacios de trabajo colaborativo entre la DGEyC y las áreas de política de cuidados mencionadas previamente, para identificar y comprender cómo las necesidades y prioridades de la gestión pueden ser impactadas en los indicadores del SICCABA, no sólo en términos de nuevas fuentes de datos a incluir, sino también respecto a la frecuencia de actualización de la información que muestra.

4. Modernización de la gestión estadística. Se requiere un modelo de gestión que modernice la producción y gestión de estadísticas en la Ciudad de Buenos Aires. Esto incluye la incorporación de más datos de registro que complementen las encuestas y el censo, así como la implementación de tecnologías y prácticas innovadoras para mejorar la eficiencia y la actualización de los datos disponibles. Una gestión estadística modernizada puede proporcionar información oportuna y precisa para apoyar la toma de decisiones de política pública.

5. Promover la capacitación de los recursos humanos. Es esencial capacitar a los equipos técnicos de las políticas públicas en el uso y comprensión de datos estadísticos, así como promover la colaboración entre los organismos productores de datos y los encargados de diseñar e implementar programas. Esto puede incluir la elaboración de productos conjuntos que integren datos y análisis para informar el diseño y la evaluación de políticas y programas de cuidados.

6. Ampliación de las fuentes de información incluidas en el SICCABA. Se deben ampliar las fuentes de información disponibles para medir aspectos de los cuidados que actualmente no están cubiertos, como la calidad o nivel de satisfacción de la población con los servicios de cuidado. Además, es necesario recopilar información sobre la formación de cuidadores/as para permitir que quienes necesitan cuidados evalúen a sus cuidadores en función de su formación y competencias. La ampliación de fuentes de información puede proporcionar una visión más completa y detallada de la situación de los cuidados en la Ciudad de Buenos Aires y ayudar a orientar la formulación de políticas y programas de manera más efectiva.

7. Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1993). *Estudio introductorio*. Problema público y agenda de gobierno.

Alessandro, M. (2016). *La economía política de la capacidad estadística. Una revisión de la literatura*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-economia-politica-de-la-capacidad-estadistica-una-revision-de-la-literatura>

Alessandro, M. (2016). *La economía política de la capacidad estadística. Una aproximación práctica*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-economia-politica-de-la-capacidad-estadistica-una-aproximacion-practica>

Anderson, J. (2003). *Public Policymaking*. New York: Houghton Mifflin. (Chapter 3).

Bloomberg Philanthropies (2023). What Work Cities Certification. *Buenos Aires, Argentina. Public Policies Based on Data Lead to Significant Decrease in Infant Mortality*. Disponible en: <https://whatworkscities.bloomberg.org/cities/buenos-aires-argentina/>

Bracho, T. (2010). *Políticas basadas en evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación*. En M. Merino, y G. Cejudo, (comps.) Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública (pp. 291-319). México: CIDE.

Evidence-Informed Policymaking Strategy. (2018). Hewlett Foundation. <https://www.hewlett.org/wp-content/uploads/2018/04/EIP-Strategy-March-2018.pdf>

Campbell, S., Great Britain, Treasury, & Government Social Research Unit. (2007). *Analysis for policy: Evidence-based policy in practice*. Government Social Research Unit.

CEPAL (2006). *Estadísticas e indicadores de Género*. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_de_estadisticas_de_genero.pdf

CEPAL (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/items/cd32ea02-dff6-4e9d-8105-69d333919fa5>

CEPAL (2020). *Sobre el cuidado y las políticas de cuidado*. Disponible en:
<https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado#>

Chaverri Chaves, P., Ramírez Arguedas, A. (2020). *Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas*. Rev. ABRA vol.40 n.60 Heredia Jan./Jun. 2020. Disponible en:
https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-29972020000100040

Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA (2022). *La pobreza multidimensional en la Ciudad de Buenos Aires. 4to. trimestre de 2021*. Informe de Resultados 1657. Disponible en:
https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/05/ir_2022_1657.pdf

Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA (2022). *Caracterización de la PEA. Ciudad de Buenos Aires. 4to. trimestre de 2021*. Informe de Resultados 1650. Disponible en:
https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/04/ir_2022_1650.pdf

Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (27-31 de enero de 2020). *Compromiso de Santiago* [Discurso principal]. XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile. Disponible en:
https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf

Flores Crespo, P. (2013). *El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México*. RMIE vol.18 no.56 Ciudad de México ene./mar. 2013. Disponible en:
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000100012

Jaime, F., Vaca Avila, P. (2017). *Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas*. Estado abierto, Vol. 2, N° 1. Revista sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas. INAP. Disponible en:
<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44>

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*.

Organización Internacional del Trabajo (2019). *El trabajo de los cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro del trabajo decente*. Disponible en:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC (2018). *Las políticas de cuidado en Argentina Avances y desafíos*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_635285.pdf

Organización mundial de la Salud (2021). *Evidence, impact, policy*.

ONU Mujeres y Cepal (2020). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID -19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>

OECD (2021). *Policy Framework for Gender-Sensitive Public Governance*. Meeting of the Council at Ministerial Level, 5-6 October 2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/mcm/Policy-Framework-for-Gender-Sensitive-Public-Governance.pdf>

Open Data Charter (2021). *Modelo de Gobernanza de Datos. Recomendaciones para la gestión de datos abiertos para luchar contra la corrupción en Ecuador*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/151R8DeTT5ado-eTEHvVGVCNry09BvZ9F/view>

Parsons Wayne (1996), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Disponible en: <https://www.e-elgar.com/shop/usd/public-policy-9781852785543.html>

Subsecretaría de Políticas Públicas basadas en evidencia. Secretaría de Innovación y Transformación Digital (2023). *Kit de Gobernanza de Datos*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-02/Kit%20de%20Gobernanza%20de%20Datos.pdf>

Sutcliffe, S. y Court, J. (2006) *Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo*. Disponible en: <https://odi.org/en/publications/herramientas-para-diseñadores-de-políticas-públicas-en-países-en-desarrollo/>

Stone, D. (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York and London: Routledge.

Normativa citada

Ley N° 17.622. 25 de enero de 1968. Actualizada el 21 de enero de 1971 por el Decreto 3.110. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-3110-1970-26464/actualizacion>

Ley N° 104 de 1998. 19 de noviembre de 1998. Actualizada el 15 de diciembre de 2016 por la Ley N° 5.784. Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/982>

Ley N° 26.378 de 2008. 21 de mayo de 2008. Fecha de promulgación: 6 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26378-141317>

Ley N° 6.442 de 2021. 19 de agosto de 2021. Fecha de promulgación: 6 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/566531>

Ordenanza N° 35386 de 1879. Reglamenta el funcionamiento del Sistema Estadístico Municipal de 1879. Fecha de aprobación: 5 de diciembre de 1879. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/ordenanza_35386_79.pdf

Ordenanza N° 1889 de 1889. Creación de la Dirección General de Estadística Municipal. 28 de marzo de 1889. Fecha de aprobación: 31 de mayo de 1889. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/08/Ordenanza_municipal_1889.pdf

Recursos citados

Centro de Documentación y Atención al Usuario. Dirección General de Estadística y Censos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=477

Lineamientos para la gobernanza de datos. Secretaría de Innovación y Transformación Digital. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/innovacionytransformaciondigital/lineamientos-para-la-gobernanza-de-datos>

Mapa de Cuidados y Asistencias. Subsecretaría de la Mujer. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/vicejefatura/mujer/cuidados-y-asistencias>

Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General de Estadística y

Censos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en:
<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/sipr/cuidados/principal>

Sistema de Indicadores de Género. Dirección General de Estadística y Censos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/sistema-de-indicadores-de-genero-ba-sigba>

Anexo
Tabla 1. Listado de funcionarios y funcionarias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entrevistados/as

	Nombre	Apellido	Cargo	Área
1	María Eugenia	Lago	Directora General de Estadística y Censos	Dirección General de Estadística y Censos, Min. de Hacienda GCBA
2	Marisa	Miodosky	Ex Asesora Senior en datos y género	Dirección General de Estadística y Censos, Min. de Hacienda GCBA
3	Victoria	Belotti	Secretaria General de COPIDIS	COPIDIS, Jefatura de Gabinete GCBA
4	Leonardo	Ruiz	Presidente de COPIDIS	COPIDIS, Jefatura de Gabinete GCBA
5	Carolina	Barone	Subsecretaria de la Mujer	Subsecretaría de la Mujer, Jefatura de Gabinete GCBA
6	Natalia	Roji	Ex Directora General de Gestión Pública para la Igualdad de Género	Ex Dirección de la Igualdad de Género, Jefatura de Gabinete GCBA
7	Lorena	Spina	Gerente Operativa de Formación Integral	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores, Min. Desarrollo Humano y Hábitat
8	Marina	Mattio	Gerente Operativa de Equipos de Apoyo	Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa, Min de Educación GCBA
9	Roberto	Candiano	Director General de Desarrollo de Infancias y Adolescencias	Dirección General de Desarrollo de Infancias y Adolescencias, Min. Desarrollo Humano y Hábitat

Tabla 2. Guía de preguntas para el análisis del uso de evidencia en la toma de decisiones de políticas públicas de cuidados en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

¿Cuáles son las herramientas utilizadas para tomar decisiones en contextos de incertidumbre política/económica?	¿Cuáles son los factores principales que lo llevan a tomar una decisión de política pública?
	¿Qué tipo de obstáculo enfrenta a la hora de diseñar una política pública?



	<p>¿Se encontró alguna vez en la situación de tener que solicitar a otra área información para hacer su trabajo?</p>
	<p>¿Qué incentivos encuentra para utilizar evidencia al momento de pensar y diseñar una política pública?</p>
	<p>¿Cómo evaluaría la interacción de su área con otras áreas de gobierno en el proceso de diseño de una política pública?</p>
Procesos y etapas atravesadas por los funcionarios públicos para la toma de decisión de política pública.	<p>¿Cuáles son las etapas que atraviesa un funcionario público para tomar una decisión de política pública?</p>
	<p>¿Cuáles son las etapas que atraviesa la política pública para su diseño?</p>
	<p>¿Cuáles son los factores que podrían condicionar el diseño de una política pública?</p>
	<p>¿Cómo se informa una decisión sobre políticas públicas de las que no existen datos o evidencia previa?</p>
	<p>¿Cuál es la importancia de prever la instancia de evaluación antes de la implementación de la política pública?</p>
Recursos para la toma de decisión de política pública.	<p>¿Cuáles son los elementos que intervienen en la toma de decisión de una política pública? (Ej. Equipos, recursos, competencia, evaluación de contexto, etc)</p>
	<p>¿Cuáles son los actores (públicos, privados y sociales) con los que se vincula a la hora de diseñar una política pública?</p>
	<p>¿Cómo sopesan los elementos técnicos respecto a los elementos políticos a la hora de tomar decisiones de política pública?</p>