
INSTITUCIONALIZANDO LA EVIDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

*Las oportunidades y desafíos de la consolidación de la Dirección
General de Monitoreo y Evaluación de la Ciudad de Buenos Aires*

Guadalupe Dorna y Marina Herrmann

Caso CEPE Di Tella 002
Noviembre 2023

INSTITUCIONALIZANDO LA EVIDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

*Las oportunidades y desafíos de la consolidación de la Dirección
General de Monitoreo y Evaluación de la Ciudad de Buenos Aires*

Guadalupe Dorna y Marina Herrmann

La política pública basada en evidencia ha surgido en las últimas décadas como un paradigma para mejorar la efectividad de las intervenciones gubernamentales. Se sustenta en el uso sistemático de datos y hallazgos de investigación en el proceso de toma de decisiones. Entre sus principales beneficios se encuentran: identificar las intervenciones más efectivas para abordar un problema público, optimizar la asignación de recursos públicos y rendir cuentas a la ciudadanía sobre los resultados e impactos logrados.

Sin embargo, transitar hacia un modelo integral de política pública basada en evidencia representa grandes desafíos. En primer lugar, consolidar sistemas de monitoreo y evaluación requiere invertir en capacidades analíticas y técnicas, así como generar cambios

Guadalupe Dorna (CEPE Di Tella) y Marina Herrmann (CEPE Di Tella) prepararon este caso de estudio como base para la discusión en clase y en esferas de gobierno. Los casos del CEPE Di Tella no tienen como objetivo servir de respaldos, fuentes de datos primarios, o ilustraciones de un manejo efectivo o inefectivo de una situación administrativa o de política pública. Este caso fue revisado y aprobado antes de su publicación por un designado del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Dorna, Guadalupe, Herrmann, Marina. Institucionalizando la evidencia en la gestión pública: Las oportunidades y desafíos de la consolidación de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Ciudad de Buenos Aires. Caso de Estudio 2, Centro de Evaluación de Políticas Basadas en la Evidencia: Universidad Torcuato Di Tella. 2023

culturales en el sector público. Por otro lado, existen brechas importantes entre la generación de evidencia y su efectiva incorporación a los procesos de formulación de políticas. En ese sentido, el principal desafío es lograr que los tomadores de decisiones valoren, demanden y utilicen la evidencia para fundamentar y mejorar sus políticas públicas.

En este contexto, el estudio de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación (DG-MEV) del gobierno de la ciudad de Buenos Aires representa una gran oportunidad para entender cómo se crea y se sustenta un área que busca fortalecer el uso de datos y evidencia para la toma de decisiones y contribuir a la cultura de medición en un gobierno local. En particular las preguntas que guían este caso son: ¿Cuáles son los prerequisites para impulsar un área de monitoreo y evaluación transversal a las acciones del Gobierno que logre capturar la calidad de los servicios que se proveen a los ciudadanos? ¿Cómo se implementa un modelo para medir esa calidad a través del análisis de los datos de las áreas proveedoras de estos bienes y servicios públicos? ¿Qué se necesita para que un área de monitoreo y evaluación tenga éxito? ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta? ¿Cómo se asegura su sostenibilidad en el tiempo?

Medir para mejorar la gestión

La Ciudad de Buenos Aires ha experimentado en los últimos años un profundo cambio cultural en su administración pública, transitando hacia un modelo de gestión basado en datos, evidencia y en la medición constante de resultados e impactos. Este cambio, impulsado desde las máximas autoridades, tuvo como objetivo mejorar la calidad de las políticas públicas y los servicios brindados a los ciudadanos, introduciendo herramientas de seguimiento, compromisos gubernamentales específicos y una cultura transversal de toma de decisiones informadas en la evidencia.

El origen de este proceso de transformación se remonta a la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad entre 2007 y 2015. Una de sus primeras iniciativas en el marco del fortalecimiento del modelo de gestión por resultados, fue el desarrollo de un sistema de gestión de la información para sustentar la toma de decisiones en grandes proyectos de infraestructura y obras públicas. Para ello, implementó sistemas de monitoreo, tableros de control y seguimiento basados en hitos de desarrollo de estos grandes proyectos.

Estas primeras medidas sentaron las bases para la instalación de una cultura de evidencia que luego fue continuada y expandida cuando Horacio Rodríguez Larreta asume la Jefatura de Gobierno en 2015. En su gestión, el Jefe de Gobierno decidió ampliar el uso de métricas e indicadores de desempeño para incluir no solo el tracking de grandes proyectos sino también la calidad y el desempeño de los servicios públicos brindados a los ciudadanos.

Como parte de este proceso de cambio cultural hacia la gestión basada en evidencia, el Gobierno de la Ciudad llevó adelante una serie de reformas y medidas concretas, entre las cuales se destaca la creación de los "Compromisos de Gobierno". Éstos son un conjunto de objetivos de gestión claramente especificados, mensurables y con plazos definidos sobre los cuales el Jefe de Gobierno rinde cuentas públicamente frente a los ciudadanos. Estos compromisos buscan movilizar transversalmente a todas las áreas para el logro de mejoras focalizadas de alto impacto.

En paralelo, y como parte de la viabilidad en la construcción de los indicadores que permiten al Gobierno presentar y exponer a la ciudadanía los Compromisos de Gobierno, en estos años de gestión se trabajó de forma exhaustiva en la sistematización de información pública, digitalización de trámites y solicitudes, y ampliación de los conjuntos de datos abiertos disponibles para análisis. Estas acciones apuntaron a facilitar el acceso a servicios, reducir tiempos de procesamiento y a transparentar la gestión dotando a los ciudadanos de información de calidad.

“El cambio cultural fue gestionar con rigurosidad y detalle.(...) Y eso viene de la mano de los datos”, explicó Felipe Miguel, actual Jefe de Gabinete del GCBA.

Esta transformación encarada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante este período se enmarca en una tendencia internacional hacia la profesionalización de la gestión pública y la incorporación sistemática de datos e información para dotar de calidad a las decisiones políticas y diseños de programas públicos. Un claro antecedente que inspiró varias de las reformas implementadas fue la experiencia de las Unidades de Implementación o Delivery Units impulsadas inicialmente en el Reino Unido durante la administración de Tony Blair a principios de los años 2000. Este modelo de gestión basado en compromisos gubernamentales cuantificables, revisión periódica de desempeño e incorporación de la evidencia para decisiones de política pública, demostró grandes mejoras en los resultados de la gestión gubernamental y fue rápidamente replicado por más de 30 países, siendo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, no solo pionero sino modelo en la región.

Tan profundo fue el cambio cultural basado en la generación y el uso de métricas de gestión, que de forma transversal en todas las áreas de gobierno se instaló el lema "Lo que no se mide, no mejora". Todos los funcionarios entrevistados para este caso de estudio mencionaron esta frase, denotando cómo se arraigó la noción del valor fundamental de la evidencia para moldear, dotar de valor y transparencia a las intervenciones públicas. En forma sistemática, los funcionarios destacaron el valor de la generación y sistematización de la evidencia, de la construcción de los Compromisos de Gobierno, de la instalación del gobierno abierto como política del Gobierno de la Ciudad y de la sistematicidad de las reuniones de seguimiento. Las condiciones estaban dadas para intensificar la transformación: ¿Cómo pasar de los grandes Compromisos de Gobierno al seguimiento de

los procesos intermedios que permiten alcanzar los objetivos finales? ¿Cómo se pasa del monitoreo de las obras y proyectos a medir la calidad de lo que ofrece el gobierno?

La DGMEV: proceso de creación y funcionamiento

Ideación

La profundización de la estrategia de basar a la política pública en evidencia que recorrió la administración de Rodríguez Larreta desde su asunción en 2015 hasta el año 2018, año en que se crea la Dirección General de Evaluación y Calidad (DGECALI) que unos años más tarde pasaría a ser la DGMEV, representa una gran oportunidad para entender el intenso proceso de transformación cultural ocurrido. Siguiendo buenas prácticas internacionales, y con una visión estratégica por parte del Gobierno Central se logró en pocos años, lo que en otros gobiernos del país y de la región es una deuda pendiente: consolidar una cultura basada en mediciones de datos para tomar decisiones, con una estructura de centralización de la información resguardada legalmente para la utilización y preservación de la privacidad de datos sensibles, que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas y respaldada desde las más altas esferas del gobierno.

Estas buenas prácticas internacionales en torno a cómo gestionar con efectividad el sector público para obtener resultados que sean de relevancia para los ciudadanos, centrada en las prioridades, metas y objetivos de gobierno en lugar de en la urgencia, sentaron las bases para el avance de la capacidad de gestión del Gobierno Central. En concreto, el equipo Central había logrado establecer metas de gobierno, había establecido una dinámica de trabajo, a partir de reuniones regulares de seguimiento, que permitía la articulación de actores y daba la autorización desde la Jefatura de Gabinete para que las decisiones y alarmas que surgieran de estas reuniones de seguimiento implicaran cambios y acciones concretas.

Con todo este terreno ganado, y una visión general y transversal en el Gobierno de la Ciudad, desde los equipos operativos hasta los ejecutivos en cada una de las áreas que lo componen de que *“lo que no se mide, no mejora”*, sumado a una metodología de trabajo probada y un área de sistematización de la información pública funcional y madura, empezaba a cobrar sentido la siguiente pregunta: ¿cómo pasar de los compromisos de gobierno a entender la política pública más ampliamente? ¿Cómo instalar una metodología de trabajo similar a la que permitió crear esta sinergia entre áreas para la construcción y apoyo de los Compromisos de Gobierno para avanzar hacia otras metas, de más corto plazo, más sectoriales, más territoriales, más cercanas a la visión de la calidad de la provisión de servicios del Gobierno para el vecino? La respuesta a estas preguntas impulsó, en 2018, la creación de la DGECALI.

La planificación estratégica comenzó en 2018 y estuvo liderada por Maximiliano Scocoza, quien un año más tarde se convertiría en el Director del área. Así, en 2019 comenzó a operar la DGECALI enmarcada dentro de la Secretaría de Planificación, Evaluación y Coordinación de Gestión (SECPECG), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

“En 2018 tomando el aprendizaje de la primera gestión de Horacio y pensando en cómo iba a ser la segunda gestión, el diagnóstico era: somos buenos seguidores de proyectos de obra, pero hay otros proyectos que no son de obra. Entonces empezaba a aparecer esta necesidad de medir aquello que no podía ser medido con un simple hito”, explicó Scocoza.

Primeros desafíos: tres elementos clave para lograr el impulso inicial

Según explicó Scocoza, el proceso no estuvo exento de dificultades en el inicio. El primero que resalta el ex-director fue la dificultad de establecer estándares comunes para las distintas áreas sobre el uso, manejo y calidad de los datos que se compartirían con el Gobierno Central. Esta falta de sistematicidad implicó no solo el desafío de establecer qué datos e información resultaba relevante para el seguimiento de las áreas sino además el desafío de establecer métricas que pudieran ser monitoreadas en el tiempo. La relevancia de generar datos e información que tuviera una periodicidad y que permitiera la comparación histórica fue una de las dificultades que la nueva Dirección trabajó por solucionar.

La capacidad de ver tendencias, a partir de la construcción de indicadores históricos y con actualización periódica, que habilitaran discusiones sobre la evolución del servicio brindado, fue uno de los objetivos iniciales de la Dirección.

En el proceso de construcción de la Dirección hubo tres elementos claves: el primero fue contar con el apoyo y compromiso de funcionarios de alto nivel, el segundo, contar con una metodología de trabajo y sinergia entre las áreas ya consolidada en las reuniones de seguimiento y el tercero, construir progresivamente una relación con las áreas para que la visión de éstas sobre la Dirección fuera más en términos de aliado que de órgano de control.

Con relación al primer elemento mencionado, debe destacarse la autoridad extendida por el Gobierno Central a la nueva Dirección. Al respecto, vale recordar el proceso de profundización en la cultura de medición de la gestión que recorría el segundo mandato de Horacio Rodríguez Larreta y cómo esta visión estaba en sintonía con la creación de una Dirección de las características de la DGECALI.

Con relación al segundo elemento, el método de trabajo basado en las reuniones de seguimiento estaba establecido con anterioridad a la creación de la Dirección. Las reuniones de seguimiento se establecieron como instancias regulares de intercambio entre el Gobierno Central a través de la SECPECG y las áreas. En las reuniones se analizaba el desempeño de las áreas en los proyectos especiales priorizados por Jefatura. Estas reuniones

de seguimiento se crearon a partir de esta instancia, pero con el tiempo fueron ampliando su alcance hasta cubrir toda la operación prioritaria de las jurisdicciones.

Desde la visión de la SECPECG, Scocozza explicaba: “Nosotros -La DGECALI- nos subimos sobre esa estructura -de seguimiento-, en un contexto de no fricción con los ministerios, y desde una Jefatura de Gabinete consolidada en la que nadie dudaba que tenía que haber una reunión mensual en el cual se revisarían los indicadores.”

El tercer elemento resulta central en la consolidación de áreas de monitoreo y evaluación según se recoge de la experiencia internacional: lograr encontrar a través del trabajo mancomunado del Gobierno Central con las áreas, mecanismos para ser visto como un aliado en lugar de un controlador. Dado este imperativo, se trabajó en un inicio en generar cartas de compromiso, en las que las áreas junto con la Dirección, definirían los indicadores y las metas de monitoreo para el año. Estas cartas de compromiso se firman anualmente, buscando año a año fortalecer el trabajo conjunto.

Adicionalmente, y con el objetivo explícito de no aparecer según la percepción de las áreas, como un órgano de control es que, en un comienzo, el nombre de la Dirección fue Dirección General de Evaluación y Calidad, y sólo unos años más tarde, ya con la consolidación de tareas y funciones pasó a llamarse Dirección de Monitoreo y Evaluación.

La Pandemia por Covid 19: cómo la crisis impulsó la profundización del modelo

Este avance en la creación del área se vio fuertemente impactado por la Pandemia por Covid 19 que en el año 2020 impulsó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, como al resto del país y del mundo, a adaptarse a las nuevas exigencias impuestas por la emergencia sanitaria. En este contexto apremiante, resultó de fundamental relevancia fortalecer el trabajo basado en datos y evidencia. Más que nunca, en el mundo entero, vimos cómo se generaba información en tiempo récord que ayudaba a planificar mejor la emergencia, desde la atención temprana de síntomas, los niveles de ocupación de camas en hospitales, la distribución eficiente de las escasas vacunas, los esfuerzos por digitalizar la educación o la gestión de la contención del empleo con paquetes focalizados según las necesidades.

El Gobierno de la Ciudad fue pionero en la atención de la emergencia a partir de la generación en tiempo real de datos relevantes para la gestión. En este período gran parte del trabajo de la Dirección se centró en asistir al Ministerio de Salud en particular, y a las áreas en general, en la generación de la información relevante para la gestión, así como para la rendición de cuentas a la ciudadanía. Este trabajo se realizó de manera centralizada y basándose en los indicadores que se venían trabajando con cada una de las áreas.

Así, el trabajo mancomunado con las áreas durante la pandemia facilitó la creación de los

Tableros Ejecutivos. Éstos son tableros que consolidan los principales indicadores de la operación y servicios brindados por las áreas y representan una forma ejecutiva y estandarizada de evaluar el cumplimiento de sus metas a lo largo del tiempo. Estos indicadores, cumplen con la denominación SMART¹ (por sus siglas en inglés) y son reportados por las áreas mensualmente.

Estos tableros, y los indicadores que lo componen, buscan acercar al Gobierno Central, en forma intuitiva, consolidada y ágil, al estado general de la cuestión en cada una de las dimensiones seleccionadas. Su principal objetivo es sistematizar el seguimiento de la operación de las áreas, aumentar la rigurosidad y el entendimiento de la evolución de servicios y simplificar la presentación de los temas en las reuniones de seguimiento. Los Tableros Ejecutivos, que nacieron durante la Pandemia, se convertirían en la herramienta central de monitoreo de las operaciones de los servicios públicos, que se demuestra en la implementación de una decena de tableros durante 2020 y 2021 para cerrar la gestión con 28 tableros operativos que consolidan toda la operación prioritaria de gobierno a través de más de 3.500 indicadores. Cabe destacar que los datos relevados, se encuentran en constante revisión y evolución.

La DGMEV hoy: el proceso de evolución permanente

La consolidación de la metodología en el área de Monitoreo y Evaluación no se limitó a los Tableros Ejecutivos, sino que la DGMEV incorporó, a lo largo del tiempo, herramientas para ampliar la perspectiva de monitorear la calidad de los servicios públicos. Destacan 3 innovaciones que dan cuenta del proceso de evolución del área: el proyecto de automatización (llevado adelante por el área de Inteligencia de Datos perteneciente a la Dirección), el enfoque de los relevamientos y las evaluaciones orientadas a la toma de decisión.

El trabajo de la DGMEV se ha fortalecido a partir de la constitución del equipo de inteligencia de datos. Este equipo está a cargo del proyecto de automatización que impulsa hoy en día la DGMEV y que tiene por objetivo automatizar las bases prioritarias de gobierno en el Datalake para su explotación y obtención de indicadores utilizados por el resto del equipo de monitoreo. Esta automatización, de lograrse, habilitará el espacio para nuevas conversaciones con las áreas, ya que permitirá bajar la carga de trabajo que impone la DGMEV en la actualidad, habilitando de esta forma el espacio para el trabajo estratégico de acercar nuevos indicadores, más en línea con las necesidades concretas de las áreas y del Gobierno Central.

La Gerencia de Relevamientos, cuya misión es “obtener mediciones empíricas del avance de obras, de la situación del mantenimiento de la ciudad y del funcionamiento de los

¹ Según esta denominación, un indicador es útil para la gestión si es Específico (Specific), medible (Measurable), alcanzable (Achievable), realista (Realistic) y de duración limitada (Time-bounded)

servicios brindados a los vecinos de la ciudad para mejorar la experiencia de los usuarios, perfeccionando los métodos de relevamiento de las distintas áreas de gobierno para unificar criterios y trabajar coordinadamente”, fue desarrollando estrategias para generar insights claros y accionables para la toma de decisión, a partir de las alertas identificadas en los Tableros Ejecutivos, que permitieran a las áreas trabajar en planes de mejora asociados.

En la misma línea, pero aún en estado incipiente, el trabajo de la DGMEV se completa con las evaluaciones. El objetivo de éstas es generar evidencia para la toma de decisión de los programas y políticas públicas. El desafío de las evaluaciones, principalmente las de impacto, es que los tiempos que demanda su análisis y las conclusiones a las que se arriba pueden no ser compatibles con las necesidades más dinámicas que tienen los tomadores de decisión. Dado este desafío y en un intento por dar respuestas rigurosas en el corto plazo, la DGMEV crea el concepto de evaluaciones ejecutivas que son procesos de evaluación ágiles que buscan ajustarse a los tiempos de la gestión. En particular, se aplican evaluaciones ejecutivas a programas de capacitación laboral que permiten identificar la terminalidad de los cursos y empleabilidad de los participantes de forma automática, lo que habilita discusiones sobre evolución e impacto del programa.

En términos comparados internacionalmente y en línea con lo que ocurre en los procesos de maduración de las áreas de monitoreo y evaluación, el progreso de la DGMEV se encuentra en sintonía con los alcances y desafíos de áreas en proceso de institucionalización: una autorización clara por parte de las máximas autoridades habilitan un trabajo cada vez más demandante para las áreas donde el monitoreo se vuelve efectivo para orientar las decisiones del Gobierno Central y donde las decisiones estratégicas que se asocian a respuestas que pueden brindar las evaluaciones demoran en consolidarse.

Proceso de institucionalización de la DGMEV

Una manera de dimensionar el grado de madurez y consolidación de las áreas de monitoreo y evaluación es a través del análisis de lo que se conoce en la literatura como la coherencia institucional. La coherencia institucional se refiere a dos formas de integración de las áreas de monitoreo y evaluación: la integración vertical, que analiza el grado de autoridad y legitimidad que tienen las áreas de monitoreo y evaluación hacia arriba con el Gobierno Central o máximas autoridades (Jefatura de Gabinete y Jefe de Gobierno) y hacia abajo que la vincula con las áreas programáticas (Ministerios y Secretarías). La segunda dimensión que hace la coherencia institucional se asocia con la integración horizontal, en la que se analiza el grado en el que el área de monitoreo y evaluación se integra al ciclo de la política pública.



Fuente: Producción propia, adaptado de Cunill-Grau and Ospina (2012)

Integración vertical hacia arriba: la precondition para analizar el resto de las dimensiones.

La integración vertical se define como la utilidad que el Gobierno Central admite en el área y con la utilización que hace de los servicios que ésta provee. La experiencia internacional demuestra que si la máxima autoridad política no se apropia de este modelo y lo respalda a través del tiempo y si no empodera políticamente al área, el modelo no funciona.

En el caso de la DGMEV el proceso de creación y su posterior evolución hacia sus funciones actuales fue apoyada por las máximas autoridades, quienes contribuyeron con capital político al éxito de su implementación. Por otro lado, el trabajo de la DGMEV es altamente valorado y relevante para el Gobierno Central: la alta valoración que tienen las máximas autoridades de los productos centrales de la DGMEV como los Tableros Ejecutivos, el análisis de la experiencia de usuario, benchmarks y otros informes, y la participación activa de estos funcionarios en las reuniones de seguimiento empoderan al área permitiéndole consolidarse y brindándole jerarquía.

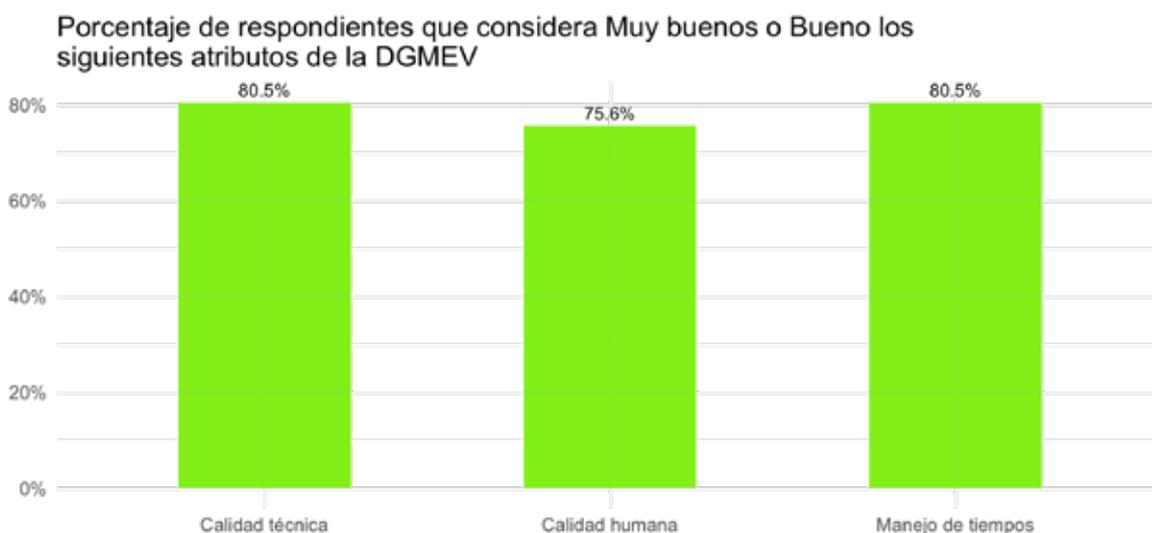
Así como la integración vertical hacia arriba funciona como una precondition para analizar el resto de las dimensiones que hacen a la coherencia institucional, es claramente la vinculación que más fragilidad presenta ante cambios en el ciclo político. El cambio de las máximas autoridades y de su compromiso con la política pública basada en evidencia, con la transparencia y rendición de cuentas, puede variar considerablemente poniendo en riesgo la integración vertical hacia arriba y en consecuencia todo el modelo de las áreas de monitoreo y evaluación.

La fragilidad de esta asociación entre las máximas autoridades y el área de monitoreo y evaluación no resulta una conclusión ajena a las autoridades actuales. A partir de las entrevistas realizadas hubo un amplio consenso en que lo que determinará la continuidad de la Dirección es, en última instancia, la voluntad política de las autoridades. En forma elocuente, el actual Jefe de Gabinete del gobierno de la Ciudad, Felipe Miguel expone: *“para hacer sostenible el modelo de monitoreo y evaluación, tenés que mantener en los dirigentes la convicción de que gestionar el Estado es como gestionar en un plano inclinado: no es solamente difícil avanzar porque tenés que ir para arriba, sino que, en el momento que aflojás no queda nada porque todo vuelve para atrás [...]”*

Integración vertical hacia abajo: desafíos y oportunidades

Por otra parte, la integración vertical hacia abajo está determinada por la valoración que tienen las áreas programáticas del trabajo del área de monitoreo y evaluación y de la utilidad que les reporta trabajar mancomunadamente.

En ese sentido, la DGMEV aparece altamente valorada por las áreas programáticas en cuanto a las tres variables consultadas. Más del 80% de los referentes calificaron como buena o muy buena la calidad técnica del equipo, más del 75% valoraron como buena o muy buena la calidad humana de los funcionarios de la Dirección y más del 80.5% calificaron como bueno o muy bueno los tiempos de resolución.

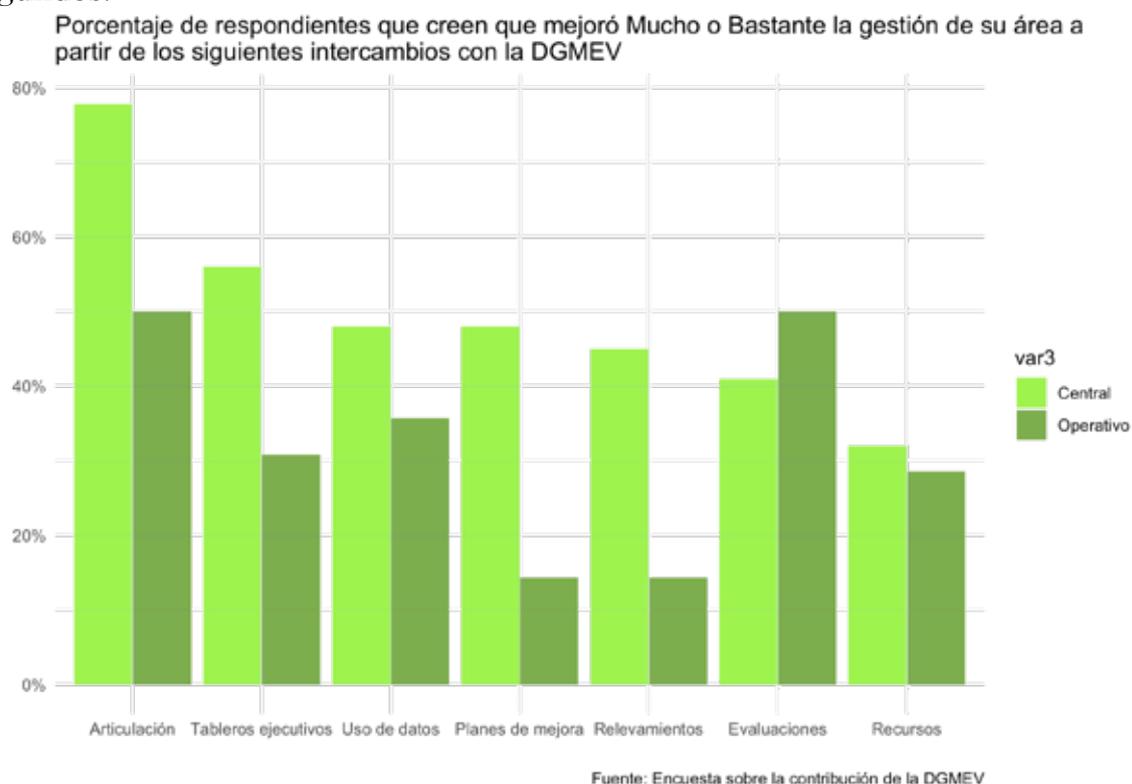


Fuente: Encuesta sobre la contribución de la DGMEV

A pesar de la alta valoración que las áreas programáticas expresan sobre el trabajo de la DGMEV, en la dimensión de la integración horizontal hacia abajo aparecen desafíos con la

utilidad para la gestión que las áreas perciben de los productos provistos por la Dirección. Si bien es esperable que haya una tensión entre las áreas programáticas y la Dirección en relación al monitoreo de acciones y metas, el rol de la DGMEV debería madurar hacia la creación de un espacio de trabajo más integrado a las necesidades propias de las áreas. Esto se refleja en que menos de la mitad de los referentes encuestados creen que fueron relevantes para mejorar la gestión propia los productos realizados por la DGMEV.

Aquí, sin embargo, hay una distinción entre los equipos centrales y los equipos operativos referenciados, siendo la valoración de los primeros, sistemáticamente más alta que la de los segundos.



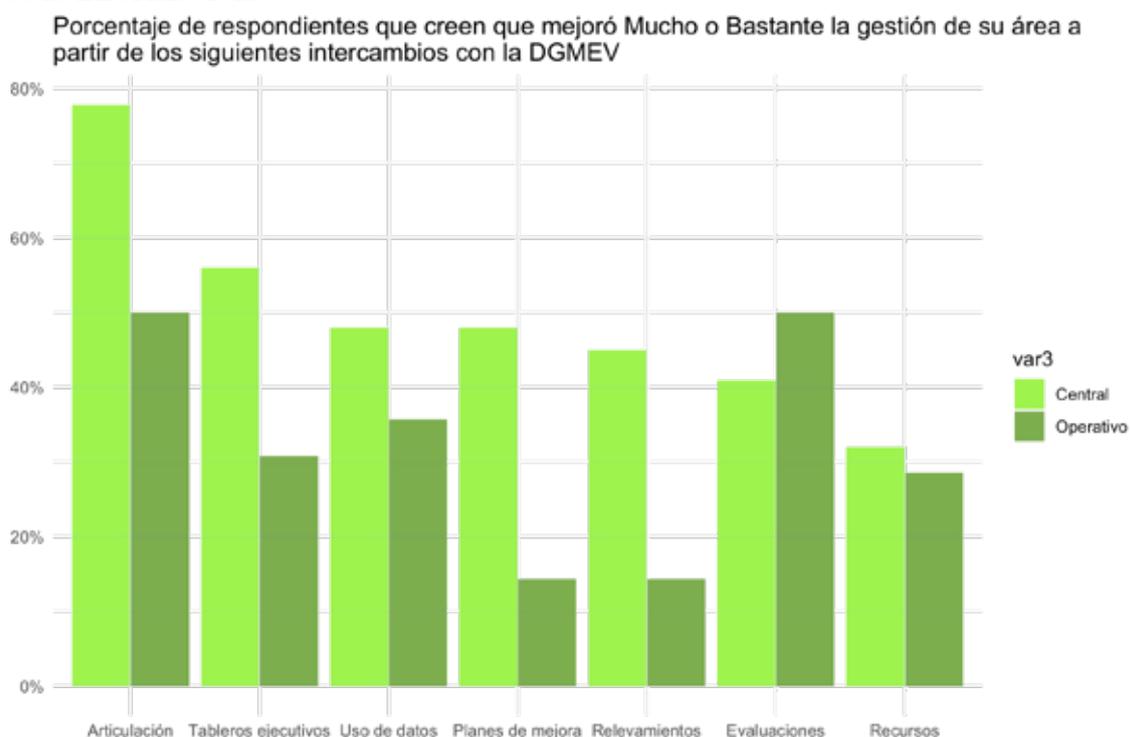
Este hallazgo refuerza la percepción de que la integración vertical que hace a la coherencia institucional de la DGMEV se encuentra en un estado de evolución donde la dimensión hacia arriba (incluidos los equipos centrales de las áreas), es más fuerte que la integración hacia abajo. Mientras que, para los equipos centrales de las áreas programáticas, el trabajo de la DGMEV les permite tener más visibilidad respecto de sus operaciones. Para las áreas operativas, la carga de trabajo extra que implica cumplir con las exigencias de la Dirección y del Gobierno Central no se condice con el aporte que la información y acciones que se derivan de los productos aporten a su propia gestión.

En las entrevistas, los actores solicitaron un trabajo *“más colaborativo, flexible y alineado a*

las necesidades de las áreas” y que la DGMEV se mueva “de auditor a socio estratégico”. También se observó la necesidad para algunas áreas de redefinir los indicadores de monitoreo conjuntamente con el objetivo de hacerlos más relevantes para su gestión. En la voz de unos de los referentes de equipos operativos: “Definir de común acuerdo con el área técnica los indicadores a evaluar y la real necesidad de los mismos, porque muchas veces no se condicionan los indicadores que se controlan con la necesidad real técnica del área, o no tienen razón de ser frente a la política pública que se está llevando adelante, y nos encontramos controlando y discutiendo indicadores que son irrelevantes e innecesarios”.

Esta tensión entre la Dirección y algunas áreas programáticas es esperable –y deseable– en la medida que no obstruya la voluntad de trabajar conjuntamente. *“Hay una tensión que es natural y deseada. Los ministros y los jefes de las áreas quieren hacer mucho y piden presupuesto, y esto –el monitoreo– sirve para mostrar lo que ellos hacen. Mientras que al Jefe de Gabinete le sirve para hacer las cosas de manera eficiente. Pero en ese diálogo hay tensión”*, explicó Facundo Carrillo, el Secretario de la SECPECG.

Por otra parte, hay una disparidad evidente en la valoración de la DGMEV por parte de las áreas que tienen un mayor uso de datos en comparación con las que están menos avanzadas en el manejo de información, siendo sistemáticamente más alta la valoración que hacen los representantes de áreas que se auto perciben como poco avanzadas en el manejo de la información.



Fuente: Encuesta sobre la contribución de la DGMEV

Uno de los motivos que explica esta disparidad es que una de las misiones fundacionales de la Dirección fue estandarizar la información y nivelar el grado en que la evidencia era tomada en cuenta para la gestión e identificación de mejoras entre Ministerios y Secretarías con niveles muy diferentes de sofisticación en el manejo de la información. En consecuencia, este proceso significó un progreso muy significativo para algunas áreas, pero para otras que ya estaban más avanzadas en el uso de datos e información, significó una carga u obstáculo a su accionar.

En suma, la integración vertical hacia abajo presenta todavía desafíos por resolver, que no son ajenos a las máximas autoridades: *“Hay que encontrar un equilibrio entre no saturar el área, y medir que las cosas pasen”*, comentó Carrillo.

Si bien estos desafíos están presentes, existe un rol que cumple la DGMEV que la amplia mayoría de las áreas programáticas destaca: la capacidad de articular actores, donde más del 70% de los referentes reconoció que los servicios que brindan mejoran a partir de esta articulación. El valor agregado de este rol articulador es mayor cuando el Gobierno enfrenta desafíos que requieren intervenciones multisectoriales, muy habituales en áreas de seguridad y atención ciudadana, educación, salud, infraestructura, entre otros. Los Ministerios y Secretarías reconocen que la DGMEV permite *“sentar a todos en la mesa”, “facilitar”, “vincularlos con otras áreas de gobierno”, “coordinar entre las áreas”* y *“hacer que las cosas pasen”*.

En este sentido, fuentes del Ministerio de Higiene y Espacio Público resaltan que el trabajo realizado junto a la DGMEV *“Nos sirvió para justificar pedidos presupuestarios o de dotación complementaria para robustecer zonas o horarios en los que teníamos poca información y donde los reclamos de vecinos o la satisfacción de los vecinos no era la que nosotros queríamos. Teníamos alta cantidad de reclamos y baja satisfacción, entonces necesitábamos entender la razón. Y en eso, los datos que teníamos nos sirvieron para ajustar las auditorías”*.

Integración horizontal: cómo incluir al M&E en el ciclo de la política pública.

La integración horizontal ocurre cuando el área de monitoreo y evaluación logra integrarse en el ciclo de la política pública, ya sea en la problematización, en el monitoreo y evaluación de los programas o, inclusive, en la posterior generación de los datos que nutren el propio proceso de monitoreo y evaluación, los cuales, en última instancia, cierran el ciclo y lo refuerza con la redefinición y ajuste de la problemática inicial. Esta integración es la culminación del proceso de maduración de las áreas de monitoreo y evaluación, la que consolida su rol y permite la sustentabilidad del modelo por fuera de la voluntad política. Es, sin lugar a dudas, el proceso más extenso y difícil de lograr para estas áreas en la región.

El grado de integración al ciclo de la política pública se encuentra en proceso de consolidación para el caso de la DGMEV, con ejemplos concretos que apuntan en la dirección de un aumento de la integración horizontal.

Un ejemplo concreto de integración al ciclo de política pública fue el diseño de sistema de monitoreo de casos críticos de niños, niñas y adolescentes (NNyA) en situación de vulnerabilidad. En este caso, a través de la obtención de datos y el monitoreo de indicadores sobre los equipos de abordaje en territorio, se advirtió la tendencia sobre NNyA que posiblemente podían presentar graves vulneraciones de sus derechos. Esto contribuyó a que se desarrollen y financien proyectos que tenían por objetivo mejorar la atención de la emergencia en relación con los NNyA en situación de vulnerabilidad.

Desde el Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes explicaron: *“A través del acompañamiento de la DGMEV se logró desarrollar e instrumentar una nueva modalidad de intervención en la urgencia para el abordaje de casos de NNyA en situación de vulnerabilidad, con el plus de ampliar el circuito a las áreas competentes de distintos ministerios”*.

El ejemplo más contundente en el que la DGMEV puede verse como integradora en el ciclo de política pública se relaciona con el proceso de solicitudes de Alta, Baja y Modificación (ABM) de subsidios de todo el Gobierno de la Ciudad. A través de la resolución N° 46-GCABA-MHFGC/23 se asignó a la DGMEV la supervisión, control y articulación del procedimiento de ABM de subsidios, becas y premios del gobierno.

“Ese circuito, previo a nuestra existencia[...] existía, porque naturalmente se hacían pagos. La diferencia era que la modificación o creación de subsidios no necesariamente estaba articulada y las modificaciones las realizaba el área”, explicó Gastón Sola, Director de la DGMEV.

Un ejemplo específico en el marco de esta gestión de subsidios es el caso del programa Ciudadanía Porteña. Este es un programa que brinda apoyo económico a familias en situación de vulnerabilidad social, asegurando su acceso a productos esenciales para alimentación y aseo. Durante 2023, se llevaron a cabo cambios significativos en este programa para los beneficiarios de entre 25 y 60 años que no cuentan con un empleo registrado. Se introdujeron nuevas corresponsabilidades que exigen la participación en capacitaciones laborales y en entrevistas de trabajo recomendadas. Adicionalmente, se implementó la exigencia de actualizar los datos sobre trayectoria educativa y laboral y sobre intereses y conocimientos, para mantener la condición de beneficiario del programa.

En suma, la integración al ciclo de la política pública de las áreas de monitoreo y evaluación es compleja y demanda maduración. Los ejemplos presentados para el caso de la DGMEV apuntan en la dirección correcta para esta articulación exitosa que se construye sobre base de casos sólidos y un proceso institucional que requiere voluntad política sostenida.

A su vez, las ganancias en términos de eficiencia en la asignación de recursos, la capacidad de rendir cuentas a la ciudadanía, la transparencia y, en última instancia, el éxito de la gestión de los Gobiernos depende del fortalecimiento de una cultura basada en evidencia, en donde las metas sean objetivas, desafiantes y alcanzables y donde la urgencia no domine lo importante.

Referencias

Aquilino, N., Rubio, J., & Laffaire, M. (n.d.). Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales. CIPPEC.

Barber, M., Kihn, P., & Moffit, A. (2011). *Deliverology: From idea to implementation*. McKinsey & Company.

Capano, G., & Malandrino, A. (2022). Mapping the use of knowledge in policymaking: Barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990–2020). *Policy Sciences*, 55(3), 399–428.

Cunill-Grau, N., & Ospina, S. M. (2012). Performance measurement and evaluation systems: Institutionalizing accountability for governmental results in Latin America. *New Directions for Evaluation*, 2012(134), 77–91.

Davies, P. (2012). The State of Evidence-Based Policy Evaluation and its Role in Policy Formation. *National Institute Economic Review*, 219, R41–R52.

Hawkins, B., & Parkhurst, J. (2016). The ‘good governance’ of evidence in health policy. *Evidence & Policy*, 12(4), 575–592.

Head, B. W. (2016). Toward More “Evidence-Informed” Policy Making? *Public Administration Review*, 76(3), 472–484.

Iyer, D. (n.d.). *Tying Performance Management to Service Delivery: Public Sector Reform in Malaysia, 2009–2011*. Princeton University. Retrieved December 7, 2023.

Kenny, C. (n.d.). *The Role of Research in the UK Parliament*.

LaFuente, M., & Gonzalez, S. (n.d.). ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento?: Evaluando innovaciones en los gobiernos. Banco Interamericano de Desarrollo.

Revisión documental

Se revisaron documentos de la estructura de trabajo de la DGMEV, algunos ejemplos que servían para ilustrar el trabajo, planes operativo, documentos de diseño del área, y documentos de procesos y templates.

Estructura DGMEV

- Organigrama
- Plan Operativo Anual DGMEV - 2023
- Teoría de Cambio - DGMEV
- Plan Control de Calidad 2018
- Plan Operativo Anual - DGE CALI
- Atlas de productos DGMEV
- Método Reporting - Gerencia de Calidad
- Camino de la evaluación - Gerencia de Evaluación
- Esquema de profundizaciones
- Propuesta de startup del área
- Informe de procesos - DGMEV
- Informe esquema de Subsidios, becas y premios

Ejemplos

- Informe Autos Abandonados
- Informe BAWiFi
- Informe Alumbrado
- Evaluación Ejecutiva _ Codo a codo

Entrevistas

Se realizaron 11 entrevistas en profundidad a actores clave que incluyeron: funcionarios de la Dirección, de la Secretaría, de los ministerios y áreas y de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Lista entrevistados

1. Maximiliano Scocozza - Ex DG Monitoreo y evaluación, participante de la fundación de la misma.
2. Paula Salerno - Jefa de Gabinete de la SECPECG
3. Belén Carusoni - Jefa de Gabinete de la Secretaría de Atención ciudadana y Gestión Comunal
4. Alejandra Perez Nella - Jefa de Gabinete de la Subsecretaría de Higiene dentro del Ministerio de Espacio Público e Higiene Urbana.

5. Margarita Cejas – Jefa de Gabinete Min. Salud
6. Magalí Velasco – Jefa de Gabinete de Control de Gestión Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat.
7. Inés Cruzalegui Jefa de Gabinete de la Secretaría de Innovación.
8. Antonella Gugliotta – Jefa de Gabinete DGMEV
9. Facundo Carrillo – Secretario SECPECG
10. Gastón Solá – Director DGMEV
11. Felipe Miguel – Jefe de Gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Encuesta sobre la Contribución de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación (DGMEV – ex DGECALI)

Se envió una encuesta a 141 funcionarios de los equipos centrales y operativos de los ministerios y áreas, seleccionados de manera no aleatoria. La tasa de respuesta fue del 30%.

Muchas gracias por participar en la encuesta sobre la contribución de la DGMEV al trabajo de las jurisdicciones del GCBA. Para responder a las preguntas le solicitamos que conteste en relación al trabajo entre su ministerio/secretaría y la DGMEV. La misma tomará solo unos minutos de su tiempo y se mantendrá completamente confidencial.

La encuesta es anónima pero les solicitamos que completen a qué Ministerio/Secretaría pertenecen o están asociados con el fin de poder desagregar las respuestas para el análisis de la información

En tu rol actual en el Ministerio/Secretaría, ¿perteneces a equipo central o equipo operativo? (respuesta única)

- Equipo central / control de gestión
- Equipo operativo

Contribuciones y actividades de la DGMEV

¿Cuáles creés que es/son la/s principal/es contribución/es de la DGMEV al trabajo tu área? (opción múltiple)

- Delivery de evidencia para la toma de decisión
- Facilitar la articulación con otras áreas de gobierno
- Identificar oportunidades de mejora en la operación y los servicios de GCBA
- Mejorar la gestión de la jurisdicción
- Fortalecer la transparencia de la gestión pública a partir de la medición de indicadores
- Lograr el funcionamiento óptimo de los servicios o políticas
- Ninguna de las anteriores

- Otra

¿En cuáles de la/s siguiente/s actividad/es entendés que participa la DGMEV? (opción múltiple)

- Identificación de alertas o problemáticas
- Desarrollo de propuestas de política pública
- Monitoreo y seguimiento de la operación y los servicios de GCBA
- Evaluación de políticas públicas
- Sugerencias de oportunidades de mejora
- Asesoramiento para la toma de decisiones
- Coordinación en la articulación entre áreas
- Movilización/facilitación de recursos (RRHH, ampliación de presupuesto, mobiliario, flota, etc)
- Ninguna
- Otra

Uso de datos para la toma de decisiones

¿Cuánto creés que aumentó en tu área el uso de datos para la toma de decisiones a partir de la articulación/trabajo con la DGMEV?

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada

Ejemplo: Uso de datos para la toma de decisiones

¿Puede citar algún ejemplo?

Soporte y acompañamiento para planes de mejora

¿Cuánto creés que aumentó en tu área el soporte y acompañamiento en el desarrollo de planes de mejora a partir de la articulación/trabajo con la DGMEV?

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada

Ejemplo: Soporte y acompañamiento para planes de mejora

¿Puede citar algún ejemplo?

Movilización de recursos

¿Cuánto creés que se facilitó en tu área la movilización de recursos para mejorar programas y servicios a partir de la articulación/trabajo con la DGMEV? (RRHH, ampliación de presupuesto, mobiliario, flota, etc)

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada

Ejemplo: Movilización de recursos

¿Puede citar algún ejemplo?

Gestión

Pensando en los Tableros Ejecutivos, ¿Cuánto consideras que mejoró la gestión de su área a partir de su incorporación en las reuniones de seguimiento?

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada

Ejemplo: Gestión

¿Puede citar algún ejemplo?

Operatoria de servicios o programas

Sobre los relevamientos realizados por la DGMEV, ¿Cuánto consideras que mejoró la operatoria de los servicios o programas de su área a partir de ellos?

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada
- No se realizaron relevamientos

Ejemplo: Operatoria de servicios o programas

¿Puede citar algún ejemplo?

Evaluación

Sobre las evaluaciones ejecutivas/de resultados/de impacto, ¿Cuánto considerás que mejora-

ron los programas del área que han sido evaluados?

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada
- No se realizaron evaluaciones

Ejemplo: Evaluación

¿Puede citar algún ejemplo?

Articulación con la DGMEV

A partir de la articulación con la DGMEV, ¿cuánto creés que mejoraron los servicios, programas y prestaciones brindadas por tu área?

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada
- No hubo instancias de articulación

Ejemplo: Articulación con la DGMEV

¿Puede citar algún ejemplo?

Nivel de uso de datos para la toma de decisiones

Usar datos para tomar decisiones es un trabajo complejo que implica un proceso de adaptación y aprendizaje. Dentro de este proceso, ¿cuán avanzado creés que está su área?

- Muy avanzado
- Avanzado
- Poco avanzado
- Muy poco avanzado

En este proceso de uso de datos para la toma de decisiones, ¿dónde cree que se encuentra su Ministerio/Secretaría en relación a las demás áreas que interactúan con la DGMEV?

- Muy por arriba
- Por arriba
- Promedio
- Por debajo
- Muy por debajo
- No sabe/no contesta

Valoración de la contribución de la DGMEV

En las siguientes preguntas, queremos conocer tu valoración acerca del trabajo de la DGMEV

Clasificar entre muy bueno y muy malo

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Mala
- Muy mala

Calidad técnica del equipo de la DGMEV

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Mala
- Muy mala

Manejo de las relaciones interpersonales entre la DGMEV y el área

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Mala
- Muy mala

Plazos de devolución y/o resolución por parte de la DGMEV

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Mala
- Muy mala

Comentarios finales

Teniendo en cuenta el trabajo mancomunado realizado junto a la DGMEV, ¿qué oportunidad/es de mejora podrías describir?