



Gobernar las ciudades

El rol de los centros
de gobierno
y las unidades
de cumplimiento

Título:

**Gobernar las ciudades: el rol de los centros de gobierno
y las unidades de cumplimiento**

Depósito legal: DC2020000991

ISBN: 978-980-422-183-5

Editor: CAF

Director de Innovación Digital del Estado: Carlos Santiso

Vicepresidente de Conocimiento: Pablo Sanguinetti

Autor: Martín Alessandro*

Diseño gráfico: Estudio Bilder / Buenos Aires

Imagen de portada

Adolfo Sourdeaux, *Plano topográfico de los alrededores de Buenos Ayres*

Fotografías:

Alexandre Nascimento, p.6

Chapman Chow, p.15

David Basile, p.33

Washington Olivera, p.77

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen la posición oficial de CAF.

La versión digital de este libro se encuentra en scioteca.caf.com

© 2020 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

* El autor es consultor de gobiernos y organismos internacionales. Previamente, se desempeñó como Subsecretario de Gestión del Cumplimiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina (2015-2019). Es autor de múltiples publicaciones sobre Centro de Gobierno y *Delivery Units*, incluyendo el libro *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe* (BID, 2014), junto a Mariano Lafuente y Carlos Santiso.

La primera versión de este informe fue preparada a comienzos de 2019; sólo se incorporaron actualizaciones imprescindibles durante 2020. El autor agradece a Fernando Falbel, quien asistió eficazmente en la investigación para este documento, y a los funcionarios y exfuncionarios entrevistados para este informe: Jean Caris (Río de Janeiro), Bruno Mancini (Osasco), Paula Serrano y Elissa Rasma (Niterói), Cibele Franzese (São Paulo), y Lila Sinisterra y Juan González Mondragón (Cali). Carlos Santiso, Nathalie Gerbasi y Lucía Rodríguez realizaron valiosos comentarios a la primera versión de este informe. Los errores y omisiones son única responsabilidad del autor.

Gobernar las ciudades

El rol de los centros
de gobierno
y las unidades
de cumplimiento

Prólogo: Gobernar las ciudades del mañana

Pensar el futuro del gobierno de las ciudades en la era digital se hace cada vez más imprescindible, frente al shock del coronavirus. La crisis acelera la urgencia de repensar la gobernanza de las ciudades, su transformación digital y la gobernanza de sus datos. En América Latina y el Caribe, la región en desarrollo más urbanizada del planeta, la gestión inteligente de las ciudades es un elemento clave para mejorar la vida de las personas. En un contexto de crecimiento exponencial de la cantidad de datos disponibles y de cambio de demanda por servicios impuestos por la “nueva normalidad” creada por el Covid-19, la búsqueda por modelos de gestión innovadores, más que una oportunidad, es un imperativo. El impacto del shock será particularmente agudo en los más vulnerables, los trabajadores informales en las villas y favelas periurbanas de las ciudades.

En los últimos años, muchos gobiernos, nacionales y locales, han modernizado sus capacidades de gestión fortaleciendo sus centros estratégicos de gobierno, creando, por ejemplo, unidades especializadas de inteligencia de datos (*chief data officers*), analítica prospectiva (*chief analytics officer*) y, en particular unidades de cumplimiento (*Delivery Units*). Esta manera de gerenciar los temas prioritarios se basa en la formación de pequeños grupos de trabajo que buscan incorporar la gestión pública basada en datos y evidencia, monitorear la implementación de las políticas públicas prioritarias apalancando tableros de control, agilizar la implementación de los proyectos estratégicos destrabando cuellos de botella burocráticos con un enfoque en los resultados. La crisis del coronavirus destaca aún más lo estratégico de la infraestructura de datos de las ciudades y su capacidad de apalancarlos para la gestión de emergencias desde el centro de gobierno.

Las ciudades son el ámbito idóneo para la adopción de estos modelos, dado el rol directo de las ciudades y municipios en la prestación de servicios e interacción con los ciudadanos. Desde la Dirección

de Innovación Digital del Estado de CAF promovemos la modernización del Estado a través del impulso de gobiernos más ágiles, abiertos e innovadores, apalancando las nuevas tecnologías y la inteligencia de datos para promover mejoras en la eficiencia de las administraciones y en la calidad de los servicios a los ciudadanos de la región. Acompañamos a los gobiernos de la región en su transformación digital, a través de un nuevo acercamiento al quehacer público para que puedan ofrecer servicios de calidad, actuar con integridad y hacer del ciudadano el centro de la gestión. Esta agenda de gestión inteligente basada en soluciones digitales y de datos es central a muchas ciudades y municipios para responder a la demanda de las sociedades por mejores servicios a través soluciones digitales en materia de gobernanza política, gestión territorial, e integridad pública.

Este estudio sobre “Gobernar las ciudades: el rol de los centros de gobierno y las unidades de cumplimiento”, escrito por Martin Alessandro describe la experiencia de seis ciudades latinoamericanas y sus prácticas en materia de gestión inteligente y mejora del cumplimiento, analizándolas en perspectiva comparada con los modelos de *delivery unit* a nivel nacional. En los últimos años, se generó conocimiento sobre centros de gobierno y unidades de cumplimiento en América Latina a nivel nacional, en particular en Alessandro, Lafuente y Santiso (2014). Sin embargo, existe poco conocimiento riguroso y comparativo sobre centros de gobiernos y *delivery units* en las ciudades latinoamericanas. La mayor parte de la investigación se origina en las ciudades estadounidenses.

Este informe pretende cerrar esta brecha de conocimiento y aprovechar el alto potencial de este tipo de soluciones institucionales para gobernar las ciudades del mañana en el mundo post-Covid. El primer capítulo delimita el marco conceptual y teórico de los centros de gobierno y de las *delivery units*. El segundo y tercer capítulos están dedicados a analizar el desarrollo de las *delivery units* en ciudades evaluando, respectivamente,

casos internacionales y latinoamericanos. El estudio concluye con una serie de recomendaciones para las ciudades interesadas en aproximarse a este tipo de gestión por resultados y fortalecer sus capacidades estratégicas. El anexo trae el relevamiento detallado de 13 casos, cuatro en Estados Unidos, uno en Gran Bretaña y ocho en América Latina.

El valor de este estudio reside en compartir experiencias para mejorar la gestión pública de nuestras ciudades en la era digital. Con él, esperamos contribuir al vasto conocimiento de CAF en temas desarrollo urbano inclusivo en las ciudades de Iberoamérica, enmarcado en la iniciativa de Ciudades con Futuro, y al intercambio de experiencias e iniciativas innovadoras que buscan fortalecer la gestión inteligente de las ciudades a través de datos para responder a las aspiraciones crecientes de los ciudadanos.

Carlos Santiso

Director de Innovación Digital del Estado
Vicepresidencia de Conocimiento



Contenido

8 ——— Resumen ejecutivo

11 ——— Delimitación conceptual de los Centros de Gobierno
y *Delivery Units*

17 ——— El surgimiento de las *Delivery Units* en ciudades

23 ——— El potencial de las *Delivery Units* en las ciudades
latinoamericanas

31 ——— Conclusiones y recomendaciones

37 ——— Anexo
Relevamiento de casos

1. Baltimore, Estados Unidos: CitiStat
2. Louisville, Estados Unidos: LouieStat
3. New Orleans, Estados Unidos: BlightStat
4. Haringey (Gran Londres), Reino Unido: *Delivery Unit*
5. Recife (Pernambuco), Brasil: Modelo de Gestión
6. Buenos Aires, Argentina: Compromisos de Gobierno
7. Osasco (São Paulo), Brasil: Oficina de Gestión de Proyectos Estratégicos
8. Río de Janeiro, Río de Janeiro (Brasil): Oficina de Gestión de Proyectos
9. Cali, Colombia: Equipo de Seguimiento Estratégico
10. Niterói (Río de Janeiro), Brasil: Núcleo de Gestión Estratégica
11. Maryland, Estados Unidos: StateStat
12. Pernambuco, Brasil: modelo de gestión
13. São Paulo, Brasil: Unidad de Entrega de Proyectos Prioritarios

75 ——— Bibliografía

Resumen ejecutivo

Las ciudades tienen un protagonismo creciente en el desarrollo de los países, y por lo tanto los gobiernos locales han expandido sus responsabilidades y esferas de actuación. Por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Esta tendencia, que se profundizará en las próximas décadas, se complementa con el rol clave de las ciudades en el desarrollo de los países: es ahí donde se concentran las ideas, el conocimiento y la innovación, factores cada vez más importantes para el crecimiento económico (CAF, 2017). En ese contexto, la capacidad de los gobiernos municipales para gestionar las problemáticas urbanas adquiere una mayor relevancia, dado que el crecimiento demográfico y económico suele estar acompañado por desafíos complejos para las políticas públicas locales. Incluso los Estados nacionales con frecuencia implementan sus programas y proyectos a través de los gobiernos municipales, lo cual requiere capacidades importantes de *delivery*.

En los niveles nacionales de gobierno, los modelos de gestión liderados por el Centro de Gobierno y por *Delivery Units* se han convertido en herramientas importantes para el cumplimiento de objetivos prioritarios y grandes proyectos. Desde la creación de la *Prime Minister's Delivery Unit* en el Reino Unido en 2001, numerosos presidentes y primeros ministros en todo el mundo han constituido equipos con funciones similares, orientados a priorizar, coordinar, monitorear y acelerar el logro de metas de alto impacto (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014; Lafuente y González, 2018). Este fenómeno también se ha registrado en América Latina, con la conformación de estructuras como la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento en Chile (2010), la Unidad de Ejecución de la Presidencia y la Consejería Presidencial para la Gestión del Cumplimiento en Colombia (2015 y 2019), la Unidad de Cumplimiento de Gobierno en Perú (2016), y la Unidad de Gestión de la Presidencia en Paraguay (2018), entre otros casos recientes.

En los niveles subnacionales de gobierno también se registran modelos similares, tanto a nivel de estados o provincias como de ciudades; de hecho, las ciudades parecen el ámbito ideal para la adopción de estos modelos, dado su rol directo en la prestación de servicios. En los Estados Unidos, y de manera independiente al fenómeno de las *Delivery Units*, múltiples

ciudades y estados han desarrollado modelos de gestión para el seguimiento minucioso del desempeño de gobierno, con un uso intensivo de datos y rutinas sistemáticas para su uso en la toma de decisiones (Behn, 2014). Estas prácticas, cuyo origen puede rastrearse en las ciudades de New York (*CompStat*, 1994) y Baltimore (*CitiStat*, 2001), son semejantes a las adoptadas en los niveles nacionales por las *Delivery Units*. Es probable que este modelo de gestión sea incluso más pertinente en ciudades, dado su rol más directo en la implementación de proyectos y la prestación de servicios a los ciudadanos, donde el control sobre la cadena de cumplimiento y la factibilidad de medición del desempeño son mayores.

Sin embargo, en las ciudades de América Latina el desarrollo de estos instrumentos no es tan extendido, lo que habilita su introducción a partir del aprendizaje de prácticas internacionales. No hay casi estudios que analicen la aplicación de estos modelos en ciudades latinoamericanas. Existen casos de nivel estadual más estudiados, como los de Pernambuco y Minas Gerais en Brasil (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014; Vilhena et al., 2006), y algunos estudios sobre ciudades específicas como Buenos Aires (Jones, 2018; Alessandro, 2016; Alessandro y Straface, 2019), pero no se registraban hasta ahora estudios comparados que buscaran conclusiones más generalizables a nivel local. Este informe busca extraer conclusiones a partir de estos casos; identificar brechas con los casos más destacados a nivel internacional; y sugerir opciones para el fortalecimiento de estas prácticas o para su introducción en ciudades que aún no los implementen. Para ello, se ha revisado la evidencia disponible en la literatura especializada y se han realizado entrevistas en profundidad con actores clave.

La publicación se organiza en tres secciones y un Anexo. En la primera sección se delimitan conceptualmente las prácticas de gestión a estudiar, lideradas desde el Centro de Gobierno y, especialmente, por *Delivery Units*. En la segunda sección se revisa la aplicación de estos modelos a nivel de gobiernos municipales en la experiencia internacional. En la tercera sección se analizan las experiencias en ciudades de América Latina de manera comparada a partir del relevamiento incluido en el Anexo, se sistematizan los hallazgos y se formulan recomendaciones para gobiernos que procuren robustecer sus capacidades. En el Anexo se

describen las características principales de cada uno de los casos analizados en mayor detalle (Buenos Aires, Cali, Niterói, Osasco, Recife, Río de Janeiro, además de casos estatales en América Latina y casos de Estados Unidos y Europa).

Entre los principales hallazgos del estudio, puede mencionarse que:

- En las ciudades latinoamericanas todavía existe escaso desarrollo de modelos de gestión tipo "Stat" o de *Delivery Unit*. Son muy pocos los casos que genuinamente puedan incluirse en esta categoría. Los casos documentados o estudiados en cierto detalle son aún menos.
- Incluso dentro de los casos analizados, subsiste la tendencia a una planificación más amplia de objetivos de gobierno, sin la incorporación plena de un atributo distintivo de las *Delivery Units*: la selectividad en el acompañamiento a objetivos *realmente* prioritarios de gobierno.
- De todas maneras, varios de los casos estudiados presentan rasgos propios de estos modelos de gestión: inserción institucional en el Centro de Gobierno; respaldo político del Jefe del Ejecutivo; equipos pequeños pero profesionales y con suficiente *seniority*; metas específicas y medibles; y rutinas de seguimiento efectivamente en funcionamiento. Estos atributos son destacables en la experiencia internacional, dado que no siempre logran ser aplicados.
- Mientras que el modelo original de CitiStat tenía un foco casi exclusivamente *municipal* (con metas referidas a los plazos para cubrir baches o remover grafitis), las ciudades latinoamericanas suelen combinar metas de producto y de resultado de mayor ambición, en áreas como la seguridad ciudadana, la educación, la salud, el desarrollo económico y la ejecución de obras de infraestructura. La contrapartida de la mayor ambición es el menor control a nivel local sobre la cadena de entrega de tales objetivos.
- La rendición de cuentas pública es despareja. Hay casos que enfatizan el rol del monitoreo ciudadano para incentivar el cumplimiento de las metas, y otros que prácticamente no reportan el status de avance

a los ciudadanos. Estos últimos casos descuidan un elemento relevante de este modelo de gestión.

- Al igual que en otros niveles de gobierno, la adopción de estos modelos de gestión parece muy dependiente del estilo personal de liderazgo del Alcalde. Esto presenta retos para su institucionalización una vez que cambian los gobiernos. La conformación de equipos de carrera (como en varias ciudades brasileñas) puede contribuir a la memoria institucional sobre ciertos procesos de gestión, pero no garantiza su sostenibilidad.
- La identificación precisa del impacto de estos modelos de gestión es difícil y es escasa la evidencia robusta al respecto. La apreciación de la literatura existente, de ciertos datos disponibles y de los actores entrevistados es generalmente favorable sobre el efecto de estas unidades. De todas maneras, hay espacio para fortalecer el sustento empírico en este tema. Este estudio constituye una primera aproximación.

El nivel local de gobierno parece el más propicio para un enfoque orientado al *delivery*, y las ciudades latinoamericanas tienen camino por recorrer en esa dirección. Las *delivery units* pueden ser una herramienta importante para resolver debilidades en el cumplimiento de objetivos prioritarios y para apoyar con evidencia la toma de decisiones. Algunos casos incluidos en esta publicación brindan pistas sobre cómo adoptar mejor estos modelos en el contexto latinoamericano, y se identifican recomendaciones específicas sobre cómo implementarlos y en qué secuencias. Este estudio busca contribuir a los decisores públicos de la región que enfrentan esos desafíos.



**Delimitación conceptual
de los Centros de Gobierno y *Delivery Units***

Delimitación conceptual de los Centros de Gobierno y *Delivery Units*

El concepto de “Centro de Gobierno” (CdG) refiere a aquellas estructuras y unidades que desempeñan ciertas funciones prioritarias y transversales para la gestión de gobierno, con reporte directo al Jefe del Ejecutivo (Alessandro, Lafuente y Santiso 2013; 2014). Conceptos similares incluyen los de “Núcleo del Ejecutivo” (Dunleavy y Rhodes, 1990), “Alto Gobierno” (Cunill Grau, 2014) y “Centro Presidencial” (Lanzaro, 2018). Aunque originado en el nivel nacional de gobierno, el CdG es relevante también en gobiernos subnacionales, especialmente en provincias o estados y ciudades que poseen competencias importantes de política pública.

En tanto, las *Delivery Units* constituyen un tipo específico de unidad habitual (y de creciente relevancia) en los Centros de Gobierno. Dichas unidades suelen enfocarse en apoyar el cumplimiento de objetivos prioritarios para el Jefe del Ejecutivo y el gobierno en su conjunto (Gold, 2014; Lafuente y González, 2018). Las “unidades de entrega”, “unidades de ejecución” o “unidades de cumplimiento” (según diferentes terminologías utilizadas en experiencias latinoamericanas recientes) tienden a inspirarse en el caso pionero de la *Delivery Unit* del Primer Ministro en el Reino Unido (2001), aunque en el nivel municipal recogen también la experiencia surgida con los modelos de gestión CompStat (1994) en Nueva York y CitiStat (2001) en Baltimore, ambos en Estados Unidos.

Aunque no existe unanimidad sobre cuáles son las funciones definitorias del Centro de Gobierno, existe consenso en torno a ciertas funciones típicas. Los trabajos de Alessandro, Lafuente y Santiso (2013, 2014) han propuesto un conjunto de cinco funciones propias del CdG, todas vinculadas al logro de objetivos *prioritarios* de gobierno:

- La gestión estratégica;
- La coordinación inter-ministerial;
- El monitoreo y la mejora del desempeño;
- La gestión política de las políticas públicas;
- Y la comunicación y rendición de cuentas de los resultados ante la ciudadanía.

Esta definición captura el consenso general sobre la temática y, con ajustes, se utiliza en este informe. Una profundización sobre la discusión conceptual puede encontrarse en los mencionados trabajos.

Dentro de estas funciones, las *Delivery Units* suelen tener responsabilidad por especificar las prioridades de gobierno en metas medibles y por acompañar su cumplimiento, destrabando obstáculos que dificulten su logro. Como innovación institucional relativamente reciente, las *Delivery Units* en general han debido insertarse en esquemas institucionales en los que otras entidades ya desempeñaban, parcialmente, tareas similares. Pero el rasgo distintivo de estas unidades es su foco exclusivo en objetivos *prioritarios* para el Jefe del Ejecutivo¹. La mayoría de los gobiernos ya contaba previamente con oficinas abocadas a la planificación y el monitoreo. La diferencia es que las *Delivery Units* no buscan abarcar la totalidad del plan de gobierno, sino concentrarse específicamente en objetivos de alta relevancia. Ese foco acotado les permite un apoyo más profundo y estricto en la definición de metas, indicadores, trayectorias y cadenas de cumplimiento; en su posterior seguimiento; y en coordinar al interior del gobierno los esfuerzos multi-ministeriales requeridos para acelerar su cumplimiento².

1 En esta publicación, se hará referencia a objetivos prioritarios “del Jefe del Ejecutivo” y “del conjunto del gobierno” como sinónimos. La primera formulación enfatiza la idea de que las *Delivery Units* suelen ser instrumentos creados por los Jefes del Ejecutivo para asegurar el cumplimiento de sus prioridades políticas, mientras que la segunda formulación indica que estas unidades trabajan para el beneficio colectivo del gobierno (a diferencia de agendas sectoriales de ministerios específicos).

2 Una crítica posible a las DU es qué sucede con todos los objetivos que no ingresan al grupo selecto de las “prioridades”. Más adelante en el informe se discutirá la evidencia al respecto.

Es posible identificar cuatro componentes clave del trabajo de las *Delivery Units*:

- En primer lugar, definir el *qué*: los objetivos prioritarios y qué constituirá el "éxito" respecto a ellos (metas con indicadores medibles).
- Segundo, establecer el *cómo*: acordar planes con trayectorias y cadenas de cumplimiento monitoreables.
- Tercero, sistematizar la recolección de datos y la revisión de los avances para tomar decisiones y hacer correcciones de forma periódica, sin esperar a que las crisis ocurran.
- Cuarto, implementar mecanismos para mejorar el desempeño cuando hay obstáculos que generan desvíos respecto a las trayectorias preestablecidas, apoyando a los ministerios sectoriales en esa tarea (Barber et al., 2011).

La presencia de estos atributos, o de la mayoría de ellos, es lo que define a una *Delivery Unit*.

Ante desafíos de carácter transversal, los equipos de Centro de Gobierno (incluyendo las *Delivery Units*) pueden adquirir una relevancia especial. El Recuadro 1 analiza su rol en la gestión de la pandemia del COVID-19.

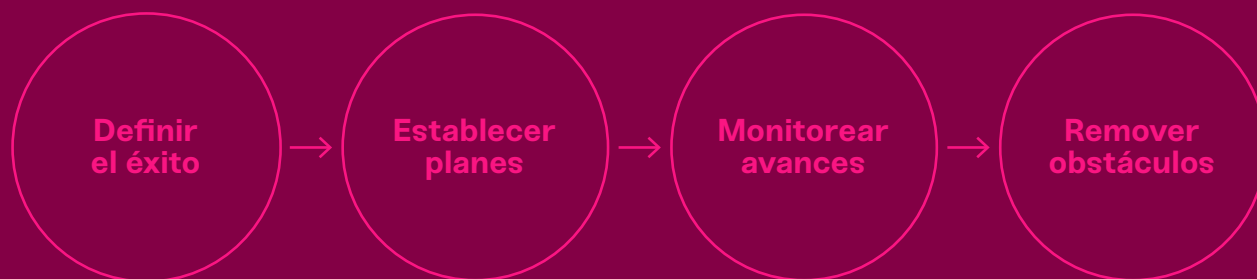
Las "modas" en la gestión pública han generado una proliferación de *Delivery Units*, sin que todas las unidades con ese título posean realmente aquellas competencias. De todas formas, incluso estos casos

pueden resultar de interés para los objetivos de este estudio, dado que brindan pistas sobre qué factores deben estar presentes para que las DU contribuyan efectivamente a las prioridades de gobierno. Por lo tanto, en la selección de casos a analizar se adoptó un criterio amplio.

Del mismo modo, es importante evitar confundir el concepto de "Centro de Gobierno" con una oficina o estructura específica. El foco del CdG es el desempeño de ciertas *funciones*, que en distintos contextos pueden ser ejercidos por estructuras diferentes. Por lo tanto, aunque existen experiencias de creación formal de un "Centro de Gobierno" con ese nombre (como en Paraguay en 2013, mediante decreto presidencial), debe entenderse que en la mayoría de los casos las funciones de CdG suelen ser desempeñadas por múltiples entidades, que no necesariamente están organizadas de manera jerárquica entre sí. En tales casos, el CdG refiere a todas esas estructuras u oficinas. Como se mencionaba antes, la incorporación reciente de las *Delivery Units* no ha implicado, en general, la extinción de entidades preexistentes con competencias parcialmente superpuestas. El modo en que se distribuyan tales competencias y se tramiten esas superposiciones es un factor relevante en el éxito de estas unidades.

FIGURA 1.

Secuencia típica de actividades de una *Delivery Unit*



Recuadro 1. *Delivery Units* y la pandemia del COVID-19

La epidemia de Coronavirus es un problema multidimensional. Es obviamente un complejísimo problema de salud pública, pero con efectos masivos sobre la actividad económica, el empleo, las cadenas de producción y distribución, la recaudación tributaria, el sistema educativo, el transporte público, la seguridad ciudadana, y múltiples otras áreas de política pública.

Requiere por lo tanto de respuestas de “conjunto de gobierno” (*whole of government*). Una dislocación social y económica de esta magnitud sólo puede enfrentada con una estrategia coherente de distintos ministerios y agencias, y de los niveles subnacionales y nacionales de gobierno. La administración pública en su conjunto debe trabajar detrás de objetivos compartidos, con intervenciones consistentes y adecuadamente secuenciadas, y con un monitoreo en tiempo real de la evolución del problema y de la efectividad de las acciones adoptadas.

Las instituciones de Centro de Gobierno, incluyendo a las *Delivery Units*, están idealmente situadas para liderar ese esfuerzo. En numerosos países se han establecidos nuevos comités inter-ministeriales o *task forces* en el CdG, de reporte directo al Jefe del Ejecutivo, para coordinar a todas las entidades involucradas (ver, por ejemplo: OECD, 2020). En otros casos, los líderes de gobierno han podido apoyarse en *Delivery Units* ya existentes, como en Colombia (Consejería Presidencial para la Gestión del Cumplimiento), Brasil (Dirección de Gestión Estratégica del Ministerio de Economía, responsable por coordinar las acciones de recuperación económica), y otros países a nivel global.

En ciertos casos, la crisis del COVID-19 ha evidenciado la debilidad del Centro de Gobierno. Esto se ha reflejado en dificultades para romper los “silos” ministeriales y generar colaboración; en la falta de responsables claros para las tareas clave (como organizar los sistemas de testeo y rastreo de contactos) y, por ende, en una insuficiente rendición de cuentas; en una medición de avances nebulosa; y en una escasa coordinación con otros niveles de gobierno y prestadores externos de servicios (sector privado, universidades), imprescindibles en esta crisis (ver Maddox, 2020, sobre el Reino Unido).





El surgimiento de
las *Delivery Units* en ciudades

El surgimiento de las *delivery units* en ciudades

- Es posible que los ciudadanos no puedan juzgar la política macroeconómica del presidente, pero ciertamente saben si su alcalde está cubriendo los baches, podando los árboles, y retirando la basura ●●

(Behn, 2014; traducción propia)

La aplicación más habitual en el nivel local de modelos de gestión liderados desde el Centro de Gobierno la constituyen los modelos "Stat" en ciudades de Estados Unidos. Estas prácticas se originaron en un sector específico de política pública: la gestión policial. En la ciudad de New York, a comienzos de la década de 1990 se registraban más de 2.000 homicidios anuales. En ese contexto, el departamento de policía introdujo un nuevo modelo de gestión ("CompStat", por *Comparative Statistics*), basado en el uso de evidencia actualizada y georreferenciada sobre el delito y en reuniones semanales para el monitoreo y la toma de decisiones (Behn, 2014; Smith, 2018). Hasta ese momento, las estadísticas delictivas se recolectaban cada seis meses y la cultura organizacional prestaba poca atención al logro de resultados. Las reuniones semanales de CompStat, en las que cada jefe policial debía rendir cuentas por los resultados de sus distritos, implicaron un cambio de prioridades en el funcionamiento de la fuerza. Para el año 2000, la cifra de homicidios era de 670 casos anuales: una reducción del 70%. Aunque hay diferentes explicaciones para esta mejora, existe una percepción generalizada por el rol de CompStat en los cambios ocurridos en New York; por eso, centenares de departamentos de policía replicaron desde entonces ese modelo.

El modelo "Stat" se extendió al conjunto de las operaciones del gobierno local por primera vez en Baltimore, en 2001 (CitiStat). En aquel momento, el gobierno local ponía escasa prioridad en su misión clave (la prestación de servicios) y no medía su desempeño (Thornburgh et al., 2010). El entonces Alcalde Martin O'Malley decidió adoptar el modelo CompStat mediante el seguimiento quincenal del desempeño en objetivos priorizados de distintas áreas del gobierno de la ciudad. Inicialmente, el gobierno contaba sólo con datos muy

básicos, como los niveles de presentismo de los empleados municipales. Progresivamente, y con la presión generada por las reuniones de revisión de datos (presididas en ocasiones por el propio Alcalde), CitiStat habilitó la fijación y el monitoreo de metas de desempeño en la prestación de servicios, como la resolución de baches en 48 horas desde su reporte, o la remoción de grafitis en siete días. El equipo de CitiStat, basado en la oficina del Alcalde, era el encargado de recolectar la información de cada departamento; analizarla y mapearla para identificar tendencias y problemas; preparar las reuniones de seguimiento; y hacer el *follow-up* posterior a las decisiones adoptadas (Pérez y Rushing, 2007). Como incentivo adicional al cumplimiento, las metas y su nivel de cumplimiento se publicaban para conocimiento de la ciudadanía.

El tipo de metas establecidas en Baltimore revela una ventaja de los gobiernos locales para la aplicación de este tipo de modelos de gestión. Varias de las agencias que conforman un gobierno municipal son "organizaciones de producción" (Wilson, 1989): sus procesos de producción son visibles y sus productos son relativamente simples de observar y medir. El proceso de remoción de un grafiti es una tarea sencilla, repetitiva; y su consecuencia (la limpieza de una pared) también lo es. En tales organizaciones, la fijación de metas y la medición del desempeño son más simples que en organizaciones más típicas de gobiernos nacionales (como las encargadas de la política exterior, la defensa nacional, o la política económica), donde tales condiciones no suelen estar presentes. Por eso, las ciudades parecen un ámbito especialmente propicio para los modelos "Stat". Además de ello, en años recientes varias ciudades estadounidenses también han priorizado mejorar sus políticas de datos, incluyendo la creación de figuras como el *Chief Data Officer* (ver Recuadro 2).

Recuadro 2. La gestión de los datos en ciudades

Los casos pioneros de CompStat y CitiStat debieron lidiar con un desarrollo apenas incipiente de los métodos para recolectar, procesar, compartir y analizar datos al interior de los gobiernos. Desde entonces, numerosas ciudades estadounidenses han implementado “políticas de datos” para sistematizar el uso de evidencia en los procesos decisorios.

Una figura establecida en ciudades como New York y Chicago, entre otras, es la del *Chief Data Officer* (CDO). Este líder de datos suele ser responsable por guiar la gobernanza del uso de los datos al interior del gobierno, incluyendo la fijación de estándares y regulaciones; capacitar en técnicas de analítica predictiva, georreferenciación y visualización de datos; y definir la publicación de información propia del “gobierno abierto” (Wiseman, 2018).

En tal sentido, los CDO pueden ser un complemento útil o incluso un aliado para las *Delivery Units*, en tanto empujan la generación y el uso de datos en el conjunto de la administración.

Esto puede explicar la proliferación de estos modelos de gestión en ciudades estadounidenses en los últimos años.

Los éxitos de gestión y políticos de quienes lideraron dichas experiencias fueron un atractor importante para otras jurisdicciones. Así, cientos de ciudades conformaron equipos y prácticas de gestión con el sufijo "Stat", con metas cada vez más ambiciosas. ¿Pero qué define a estos modelos? ¿Y qué los distingue de otras herramientas de la gestión por resultados? Behn (2014) define este enfoque como una estrategia de liderazgo en la que *"... para alcanzar propósitos públicos específicos, el equipo de liderazgo persiste en mantener reuniones regulares, frecuentes e integradas en las que el Jefe del Ejecutivo u otras personas de su equipo junto al director (y gerentes) de distintas subunidades utilizan datos actuales para analizar aspectos específicos y previamente definidos de su desempeño; para dar retroalimentación sobre los avances respecto a las metas; para dar seguimiento a decisiones y compromisos previos para alcanzar resultados; para examinar y aprender de los esfuerzos de cada unidad para mejorar el desempeño; para identificar y resolver déficits de desempeño; y para fijar y alcanzar las próximas metas de desempeño"*

(traducción propia). Aunque extensa, esta definición permite extraer algunos elementos fundamentales:

- El **propósito** definido por el Jefe del Ejecutivo: ¿cuál es el problema prioritario que se busca resolver?
- La presencia del **Jefe del Ejecutivo**, o de alguien empoderado en su nombre, es fundamental para señalar la relevancia política del modelo de gestión y de las metas monitoreadas.
- A su vez, los **titulares de las áreas** deben participar para asegurar que en ese mismo ámbito se puedan tomar las decisiones requeridas, evitando dilaciones.
- Los **datos** utilizados deben ser actuales, para habilitar la resolución de problemas en tiempo real.
- Las **reuniones de seguimiento** requieren sistematicidad y disciplina. No pueden ocurrir recién cuando los problemas o las crisis ya han aparecido (lo que Barber -2015- denomina "gobernar por espasmo").
- Es imprescindible definir de antemano **metas y trayectorias de cumplimiento** para luego cotejar los avances contra ese *benchmark*.

FIGURA 2.

Reunión de seguimiento de CitiStat (Baltimore)

Fuente: Baltimore Sun (Donovan y Puente, 2015).



Estas prácticas son similares a las identificadas por la literatura sobre Centros de Gobierno y *Delivery Units* en el nivel nacional de gobierno (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014; Barber, 2007, 2015; Gold, 2017; Lafuente y González, 2018), aunque existen algunos matices. Los análisis de casos nacionales ponen un acento importante en la función de *coordinación inter-ministerial* que desempeña el CdG, buscando asegurar coherencia en una maquinaria gubernamental compleja y heterogénea. En los estudios sobre *Delivery Units* o modelos "Stat" a nivel local, el foco se ubica en la priorización de objetivos, en el monitoreo de los avances y en el desbloqueo de obstáculos. Si bien puede suceder que múltiples departamentos o agencias participen conjuntamente de reuniones de seguimiento (dado que las metas monitoreadas requieren la contribución de distintas áreas), este atributo de inter-ministerialidad parece menos prominente que en las experiencias nacionales. En los casos de ciudades, el foco del CdG parece estar más en el *desempeño* del gobierno que en la *coordinación* del mismo. Ese desempeño, a su vez, refiere en la mayoría de los casos a la prestación de servicios públicos básicos (limpieza de grafitis, poda de árboles, resolución de baches), medidos según los tiempos de respuesta a las demandas ciudadanas; pocas ciudades han priorizado objetivos de mayor ambición (aunque, como veremos, varias ciudades en América Latina sí lo han hecho).

Las semejanzas básicas con los modelos nacionales implican que las críticas a estos modelos de gestión se apliquen también a los casos municipales, aunque posiblemente con menor validez. Algunas de estas críticas refieren a los frecuentes casos de manipulación o maquillaje de los indicadores de desempeño (Muller, 2018; Hood, 2006)³; otras críticas apuntan al propio intento de capturar la multiplicidad de objetivos de los gobiernos, y la complejidad de algunos de ellos, en indicadores cuantitativos sintéticos (Radin, 2008). Existen efectivamente casos de manipulación de las cifras de delito, de tiempos de espera en guardias hospitalarias, o de desempeño educativo; y existe el riesgo de afectar la *calidad* de algunos servicios o la *equidad* en su prestación cuando la prioridad es alcanzar una meta cuantitativa ligada a la *eficiencia* (como tiempo de respuesta). Sin embargo, es posible que estos riesgos sean menores en el nivel municipal de gobierno. Como se mencionó

anteriormente, varios de los servicios que prestan los gobiernos locales son de medición relativamente simple, y presentan una menor carga valorativa o ideológica. Por lo tanto, es posible que estas críticas sean menos válidas en la aplicación local de estos modelos.

Parte de las críticas a los modelos de Centro de Gobierno es la pregunta sobre qué ocurre con aquellos objetivos que no son priorizados. Dado el foco intensivo en un sub-conjunto acotado de objetivos, ¿es posible que el resto de los proyectos del gobierno sean descuidados? Por un lado, al no existir efectivamente medición y monitoreo periódico de esos otros objetivos, es probable que las áreas presten menor atención a ellos. De hecho, el propio supuesto del CdG y las *Delivery Units* es que el seguimiento estricto de ciertos temas mejora el desempeño en ellos. Pero, por otro lado, también es factible que la elevación del desempeño en una organización (la introducción de métodos sistemáticos de gestión, la familiaridad con el uso de evidencias, el fortalecimiento de las capacidades analíticas) termine permeando también a otras tareas realizadas por esas organizaciones (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014); de hecho, suele suceder que las reuniones de seguimiento lideradas por la *Delivery Unit* desde el Centro de Gobierno generen reuniones preparatorias previas al interior de cada ministerio sectorial, ampliando el número de funcionarios expuestos a estas metodologías de gestión. Si esto es así, los modelos de *Delivery Unit* pueden tener un efecto positivo más extendido en la administración pública, especialmente en casos donde la alternativa es el gobierno "por espasmo" (Barber, 2015).

3 En términos de Campbell (1979), "the more any quantitative social indicator is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor."

3

El potencial de las *Delivery Units*
en las ciudades latinoamericanas

El potencial de las *Delivery Units* en las ciudades latinoamericanas

El relevamiento realizado ha permitido analizar la adopción de modelos de *Delivery Unit* (o similares) en seis ciudades latinoamericanas⁴. Estos casos (Buenos Aires, Cali, Niterói, Osasco, Recife y Río de Janeiro) han sido comparados a la luz de experiencias semejantes en los Estados Unidos (CompStat en New York, CitiStat en Baltimore, y otros modelos "Stat" en ciudades como New Orleans y Louisville) y en el Reino Unido (Haringey en el Gran Londres), así como algunos casos de nivel estadual⁵ (StateStat en Maryland, Pernambuco, São Paulo). Este primer estudio de cada caso local y el análisis comparado permiten extraer tendencias y obtener ciertas conclusiones.

Frente a la proliferación de modelos "Stat" en ciudades de Estados Unidos, la experiencia latinoamericana es aún apenas incipiente. Pocos gobiernos locales en la región han establecidos modelos sistemáticos de priorización de metas, seguimiento de los avances basado en datos, y rutinas de gestión para destrabar obstáculos de desempeño, mediante equipos basados en el Centro de Gobierno. Más aún, varios de los casos se caracterizan por la implementación de un modelo de gestión por resultados más amplio, que busca abarcar el conjunto del plan de gobierno; la *selectividad* en la priorización de metas (característica del modelo original de *Delivery Unit*) no es frecuente, excepto casos (como el de Niterói) con una metodología explícita de priorización según impacto esperable y complejidad del cumplimiento. Por lo tanto, existe un amplio camino por delante en este sentido.

Al igual que en otras regiones y en otros niveles de gobierno, la preferencia personal del Alcalde parece un factor decisivo para la adopción de estos modelos de gestión. Las ciudades latinoamericanas analizadas en este informe son heterogéneas en su escala, niveles de desarrollo económico, orientación partidaria, y desafíos de política pública. La variable compartida por ellas, al momento de introducirse modelos de *Delivery Unit*, era la presencia de líderes de gobierno con antecedentes gerenciales importantes, tanto en el sector público (en Buenos Aires o Recife) como en el privado (Cali). Este atributo vinculado al estilo personal de liderazgo es un factor ya detectado en estudios previos sobre Centro de Gobierno en otros ámbitos (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014). En el caso de Río, la realización de los Juegos Olímpicos en 2016 también constituía una exigencia para asegurar la ejecución de obras requeridas para su celebración. Y, en Niterói, la crisis fiscal habilitó la introducción de reformas amplias en la gestión local, que incluyeron la creación de una *Delivery Unit*.

La influencia del estilo de liderazgo del Alcalde se vincula también con los desafíos de institucionalización de estos modelos cuando cambian los gobiernos. El reemplazo de Alcaldes más enfocados en el *delivery* por otros con diferentes estilos de liderazgo, como puede haber ocurrido en Río de Janeiro en 2016, supone una dificultad para la continuidad de unidades tipo *Delivery Unit* (incluso cuando, formalmente, puedan continuar existiendo). La conformación de equipos de personal permanente, como en varios casos brasileños, puede contribuir a la continuidad institucional pero no la garantiza, en tanto

4 Cuatro de las seis ciudades analizadas (Río de Janeiro, Buenos Aires, Cali y Recife) están entre las 25 ciudades más pobladas de América Latina. Las dos restantes (Niterói y Osasco) son ciudades intermedias que integran áreas metropolitanas más amplias.

5 Estos casos pueden servir como referencia especialmente para ciudades con competencias amplias de política pública (gestión de seguridad, educación, salud, desarrollo económico, etc.), que exceden las funciones más tradicionalmente municipales.

ese personal puede ser reasignado en distintas tareas o estructuras. La diseminación sistemática de estos modelos al interior de la burocracia (como en Buenos Aires, con reconocimientos al personal responsable por el cumplimiento de metas y con una comunicación interna sostenida sobre los objetivos prioritarios del gobierno) puede favorecer el arraigo de estas prácticas en la administración pública. De todas maneras, varias de las experiencias son todavía demasiado tempranas para extraer conclusiones generales sobre este aspecto.

Las metas prioritarias apoyadas por estos equipos suelen ir más allá de los objetivos puramente municipales propios de algunos casos "Stat" en Estados Unidos.

En general, estas unidades se ocupan de especificar y monitorear una variedad de metas de producto (como la concreción de obras de infraestructura o el cumplimiento de estándares de servicio), y también en ciertos casos algunas metas de resultado, como la mejora en las tasas de delito o de mortalidad infantil. Frente al modelo original de CitiStat en Baltimore, enfocado principalmente a objetivos vinculados a la resolución de baches o de grafitis, los casos latinoamericanos incluyen temáticas de educación, salud, seguridad ciudadana y desarrollo económico, entre otros. Es decir que se proponen objetivos más ambiciosos y potencialmente de mayor impacto, aunque, como contrapartida, esto supone cadenas de cumplimiento más complejas y que dependen menos de la acción exclusiva del gobierno local. La adopción predominante de uno u otro tipo de metas puede depender del contexto de cada caso, incluyendo las capacidades de *delivery* existentes en el gobierno en cuestión.

Los procesos de gestión y las rutinas de trabajo establecidas en estos casos son semejantes a las típicas de modelos "Stat" o de *Delivery Unit*. En general, estas unidades se ubican institucionalmente en el Centro de Gobierno, reportando directamente al Alcalde o a su jefe de gabinete (o similar), y trabajan con los ministerios sectoriales para establecer metas relevantes para el período de gobierno, con indicadores claramente definidos. Seguidamente, coordinan instancias de monitoreo de los avances mediante reuniones de revisión de datos y toma de decisiones.

De esas reuniones participan el Alcalde (no en todos los casos), la *Delivery Unit*, las áreas sectoriales respectivas (en algunos casos por sector, y en otros casos –de seguimiento de metas transversales- multi-sectoriales), y otras áreas de Centro de Gobierno, como la asesoría jurídica o hacienda⁶. Estas *stocktakes* son el instrumento principal para asegurar el foco en las metas priorizadas por el Alcalde. De todas maneras, en casos como Cali y Río de Janeiro, la *Delivery Unit* reporta los avances bilateralmente al Alcalde, y éste no participa de las reuniones de seguimiento con las áreas.

En varias ciudades brasileñas, parte importante del foco se ha puesto en aumentar la capacidad de ejecución de obras de infraestructura, mediante las "Oficinas de Gestión de Proyectos".

Por ejemplo, en Recife, replicando el modelo previamente aplicado a nivel estadual en Pernambuco, la Secretaría de Planificación y Gestión incluyó en su interior una oficina específica para hacer un acompañamiento intensivo a las principales obras del gobierno municipal; en el período inmediatamente posterior a su adopción, el gobierno local duplicó su ejecución en inversión pública como porcentaje del presupuesto general (ver Recuadro 3). Estas Oficinas suelen aplicar metodologías y estándares internacionales para la gestión de proyectos, con un seguimiento minucioso de cada etapa requerida para su concreción.

La función de rendición de cuentas pública sobre el avance en las prioridades de gobierno presenta mayor heterogeneidad.

El caso de Buenos Aires, con un *dashboard* de cumplimiento online y frecuentes actividades de rendición de cuentas del Alcalde sobre los Compromisos de Gobierno (www.buenosaires.gov.ar/compromisos), es el que más énfasis ha colocado en este aspecto del modelo de *delivery*. Osasco también presenta un tablero detallado en su sitio web. En otros casos, el reporte público es mucho menos accesible, resultando difícil acceder al estado de avance de las metas. Así, un elemento relevante de este modelo de gestión (el monitoreo ciudadano como incentivo al cumplimiento) presenta menor desarrollo⁷.

⁶ En varios casos las reuniones tienden a ser numerosas, y a presentar una diversidad de jerarquía en los participantes. Esta amplitud puede limitar la posibilidad de discusiones políticamente sensibles, pero tiene el beneficio de asegurar que estén presentes los funcionarios con el conocimiento detallado de cada tema.

⁷ Además de la apertura de información, algunos casos incorporan elementos más directos de participación ciudadana, como los "seminarios regionales" para la consulta ciudadana en la especificación de las metas de gobierno en Pernambuco. De todas maneras, éste no es un elemento central de los modelos de *Delivery Unit*.

Recuadro 3.

La gestión de obras de infraestructura

La capacidad de entregar en tiempo y forma grandes proyectos de infraestructura es una preocupación frecuente de los gobiernos locales.

En Recife, dentro del esquema de gestión de las prioridades de gobierno, se conformó una gerencia específica para tales proyectos, orientada a centralizar y estandarizar el monitoreo de las obras implementadas por distintas dependencias del gobierno municipal. En los años siguientes a su creación, la ejecución de la inversión pública pasó de representar 6% de los ingresos municipales al 12% (Rebelo, 2016). En sus primeros cuatro años (2013–2017), la Oficina de Gestión de Proyectos acompañó la implementación de 36 obras priorizadas en materia de infraestructura, vivienda y saneamiento. La Oficina aplica metodologías habituales de *project management*, destacándose la planificación muy detallada de cada actividad y proceso requeridos, y el monitoreo continuo de los avances. La Oficina también procura diseminar capacidades y prácticas de gestión en las distintas áreas del gobierno municipal.

En Río de Janeiro, la realización de los Juegos Olímpicos en 2016 generaba una presión elevada para concretar

las obras necesarias para dicho evento (Marques et al., 2017). Al igual que en otros casos brasileños, la Oficina de Gestión de Proyectos se apoya en metodologías del *Project Management Institute* para apoyar a las áreas respectivas del gobierno en la formulación detallada de sus planes de acción, en el monitoreo de la ejecución y en su evaluación final (Prefeitura de Rio de Janeiro, 2018). De esta forma también se incorpora una terminología compartida en toda la administración para gerenciar los proyectos.

En general, varias de las metas priorizadas por los gobiernos locales analizados en este informe referían a grandes obras de infraestructura (como la construcción de la carretera Transoceánica en Niterói o del Paseo del Bajo en Buenos Aires), un atributo que distingue a los casos latinoamericanos de los modelos “Stat” originales de Estados Unidos, más abocados a funciones típicamente municipales.

Más allá de los gobiernos locales, apoyar la gestión de grandes proyectos de infraestructura es una función habitual de equipos tipo *Delivery Unit* o similares en el Centro de Gobierno, con una perspectiva transversal y estandarizada (ver Gold, 2014, para un análisis detallado).

FIGURA 3.

Tableros de rendición de cuentas de Buenos Aires y Osasco

Fuentes: www.buenosaires.gob.ar/compromisos y <http://www.visao360.osasco.sp.gov.br>



En general, las unidades conformadas parecen haber tenido suficiente respaldo político para desempeñar sus funciones, aun cuando no reportaban directamente al Alcalde. El empoderamiento por parte del Jefe del Ejecutivo es un atributo clave para el éxito de las *Delivery Units*, y ese respaldo es un activo valioso en los casos analizados. Vale notar que en general estos equipos no reportaban directamente al Alcalde sino a un jefe de gabinete, secretario general, secretario de gobierno, o similar, pero de todas formas esa intermediación no parece haber limitado su funcionamiento, en tanto las rutinas propias de estos modelos pudieron mayormente ser implantadas. El caso estadual de São Paulo puede ser considerado un contraejemplo: una *Delivery Unit* poco efectiva, establecida con el mandato de gobierno ya avanzado, y que carecía del suficiente empoderamiento por parte del Gobernador.

Ese respaldo se vincula con su inserción mayormente efectiva en cada Centro de Gobierno, con

relativamente escasas duplicaciones o conflictos significativos. Una complejidad típica al momento de introducir una *Delivery Unit* es la posible superposición de tareas con áreas previamente existentes. Por ejemplo, en el caso británico original el Ministerio de Hacienda ya acordaba metas con las áreas sectoriales (*Public Service Agreements*), y dentro ese universo la *Delivery Unit* sólo se enfocó en un subconjunto más pequeño. Similarmente, en el caso de Buenos Aires los "Compromisos de Gobierno" son un número acotado, prioritario y (en algunos casos) agregado de los proyectos incluidos en el Plan de Gobierno, responsabilidad del área de Planificación. Del mismo modo, en Cali o Niterói se crearon unidades de *Delivery* por fuera de las áreas de planificación, que continuaron ejerciendo sus tareas referidas al plan general de gobierno. En cambio, en casos como Recife y Osasco, la función de *Delivery Unit* fue incluida al interior de entidades de planificación más amplias, minimizando la posibilidad de duplicación.

El tamaño y el perfil de los equipos conformados son variables, compartiendo el carácter de equipos altamente profesionales. En casos como Buenos Aires y Cali, se trata de equipos pequeños (10 integrantes o menos), conformados mayormente por analistas contratados a término. En los casos brasileños, en cambio, es más frecuente la conformación de equipos con personal de carrera, seleccionado por concurso, y con dotaciones mucho más numerosas. De todas formas, en los casos brasileños las *Delivery Units* pueden ser parte de Secretarías de Planificación y Gestión con funciones más amplias (como la formulación y el seguimiento del conjunto del plan de gobierno, o la planificación presupuestaria) y por lo tanto el número de analistas específicamente abocados a las metas prioritarias es inferior a la dotación total del organismo. En cuanto al perfil de los integrantes, la mayoría de los casos ha logrado conformar áreas de alta profesionalización, con niveles de formación académica y/o experiencia profesional suficientes para asegurar la relevancia y el valor agregado de estos equipos.

Finalmente, evaluar el impacto específico de la introducción de estos modelos de gestión es difícil, aunque hay pistas sobre una contribución positiva en varios casos. Ciudades como Buenos Aires, Recife y Río de Janeiro han sido reconocidas local e internacionalmente en años recientes por sus innovaciones en gestión pública, incluyendo su foco en el *delivery*. En Buenos Aires, hay evidencia sobre el efecto al interior del gobierno de la priorización de metas y de su rendición de cuentas pública (Freytes et al., 2017). En Recife, varios de los indicadores priorizados presentaron una mejora importante tras la adopción del modelo de gestión (en educación, salud, seguridad vial, y capacidad de ejecución de inversión pública). En otros casos la evidencia es más anecdótica, aunque la literatura relevada y las fuentes entrevistadas suelen tener una percepción favorable sobre estos modelos, incluso cuando señalan sus limitaciones en la implementación efectiva.

4

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones

Para las ciudades latinoamericanas que consideren establecer un modelo de gestión de *Delivery Unit*, es relevante tener en cuenta algunas conclusiones y recomendaciones extraídas de la experiencia comparada:

- 1** Es decisivo poder identificar un conjunto de **prioridades** que *verdaderamente* sean relevantes para el Alcalde, y en las que esté invertido políticamente. No tiene sentido crear una *Delivery Unit* por seguir una moda internacional, si no está claro qué se proponen lograr el gobierno y el Jefe del Ejecutivo con ella.
- 2** A su vez, la parte más difícil en la identificación de prioridades consiste en definir **qué no es prioritario**⁸. Esta dificultad se refleja en el hecho de que las “metas prioritarias” de numerosos gobiernos (incluidos algunos de los analizados en este informe) se cuentan por decenas o centenares, lo cual limita la capacidad de intervención efectiva del Centro de Gobierno para acelerar su cumplimiento. Priorizar *de verdad* es complejo porque los objetivos excluidos de las prioridades pueden generar disputas internas al gobierno o ser controversiales en la discusión pública; por eso, el proceso de priorización requiere evidencia y análisis técnico, pero también **sensibilidad política**. Finalmente, vale notar que además de las prioridades del gobierno en su conjunto, cada ministerio sectorial debería tener una agenda de objetivos más amplia, con sus propias modalidades de monitoreo.
- 3** **Actuar temprano** es valioso. El proceso de transición entre la elección y el inicio del mandato es una etapa ideal para clarificar dichas prioridades. Ya en el gobierno, las etapas iniciales (como los habituales “primeros 100 días”) son el momento para especificar metas y trayectorias

en esas prioridades, que habilite luego iniciar las rutinas de seguimiento. Este cronograma acelerado puede implicar que la evidencia disponible para la fijación de las metas no sea completa o exhaustiva; dado esto, encontrar el equilibrio entre audacia y realismo requerirá dosis de intuición. Pero éste es un mal menor respecto a dilatar el proceso y perder meses valiosos (quizás los de máximo capital político en un gobierno) para orientar la gestión detrás de las prioridades.

- 4** El equipo de la *Delivery Unit* es quien debe conducir ese proceso de **especificación de las metas** y de los planes de implementación para lograrlas, en un ejercicio iterativo entre las prioridades del Alcalde, los recursos disponibles y la *expertise* de las áreas sectoriales respectivas. Ese rol demanda de la *Delivery Unit* un conocimiento generalista de política pública, para sostener un diálogo sustantivo con las áreas, y también sensibilidad política para sopesar entre los distintos objetivos que cada área buscará posicionar como prioritarios. La definición final debería corresponder al Alcalde, para que sean *verdaderamente sus metas*, a las que prestará atención durante su gestión. En tanto, los **planes de implementación** (las actividades con responsables y plazos que se espera contribuyan a lograr cada meta) son imprescindibles para que éstas sean accionables y para su posterior monitoreo y eventuales ajustes.
- 5** La **comunicación pública** de las metas prioritarias requiere audacia, pero puede ser un mecanismo para asegurar el foco en alcanzarlas cuando aparezcan crisis y coyunturas distractivas. Es una forma de “quemar las naves” y obligarse a mejorar el desempeño para cumplir, dado que el incumplimiento supone un riesgo político elevado. Si las metas son solamente internas, la presión por cumplir es menor⁹.

⁸ Tony Blair distinguía entre prioridades y “cosas que simplemente debes hacer” (citado en Barber, 2015; traducción propia).

⁹ Una posibilidad es hacer públicas *algunas* metas prioritarias, reservando otras (quizás aquellas en las que hay menor control sobre la cadena de cumplimiento, o que presentan una sensibilidad mayor) simplemente para el seguimiento interno.



Un beneficio adicional de comunicar las metas es que cumplan la **finalidad político-comunicacional** de orientar el discurso y la agenda pública del gobierno y del Alcalde durante el mandato, permitiendo mostrar que cada hito puntual (como una inauguración) contribuye a objetivos relevantes y transformadores de mayor escala.

- 6 Gestionar “por resultados” (*outcomes*) es un mantra importante pero que debe adaptarse al contexto de cada gobierno. Con capacidades sólidas de gestión, marcos lógicos probados que conecten las acciones del gobierno con los resultados de interés, y datos confiables y oportunos sobre tales indicadores de resultado, resulta factible trazarse predominantemente metas sobre *outcomes* y gestionar su cumplimiento. Pero si estos atributos están ausentes, enfocarse en cumplir **metas de producto** (*outputs*) puede ser suficientemente ambicioso, en especial si existe alguna evidencia de que dichos productos tienen conexión con resultados relevantes¹⁰. De lo contrario, se corre el riesgo de fijarse objetivos en los que la cadena de cumplimiento depende principalmente de factores que el gobierno local no controla (como el contexto macroeconómico o conductas de actores privados).
- 7 Una vez acordadas y comunicadas (al menos internamente) las metas prioritarias y sus planes de implementación, el rol de la *Delivery Unit* debe orientarse a apoyar al Alcalde en organizar un **modelo de gestión** de monitoreo intensivo de los avances. Estos modelos de gestión implican cierta inversión de tiempo y capital político por parte del Alcalde, para transmitir a las áreas sectoriales la relevancia del seguimiento (y las consecuencias de no tomarlo seriamente). Pero esa inversión puede ofrecer retornos importantes en ambos aspectos: una **agenda** más ordenada, que minimice las crisis imprevistas, y un mayor nivel de cumplimiento de los objetivos de gobierno.
- 8 Las **prácticas concretas** para implementar estos modelos de gestión ya son bien conocidas. Existen abundantes ejemplos internacionales que brindan una hoja de ruta sobre cómo hacerlo, descriptas en este informe. Pero es importante que dichas

prácticas se adapten al **estilo de liderazgo** del Alcalde, al contexto político-institucional de cada caso, y a los problemas concretos que se buscan resolver. Más allá de las características puntuales que se definan, mantener la **disciplina** en el monitoreo (aun cuando haya crisis que desvíen la atención) es clave para abordar a tiempo los problemas y mejorar el rendimiento. Si las instancias de seguimiento se vuelven erráticas o infrecuentes, la presión por resolver los problemas se torna menos urgente; los sectores corren el riesgo de “relajarse” dados los mayores plazos hasta el próximo reporte. Para sostener una periodicidad rigurosa es relevante invertir en la generación de **datos** oportunos, que capturen los avances en tiempo real y así habiliten la resolución rápida de problemas.

- 9 Los **recursos** presupuestarios requeridos para establecer una *Delivery Unit* son acotados. Suelen ser equipos pequeños, y con pocos gastos fuera de las remuneraciones del equipo (aunque sí pueden requerir mayores recursos de las áreas para la generación de datos previamente no producidos). Por lo tanto, en este aspecto también pueden ofrecer un retorno sustantivo. Esta eficiencia no sucede si la *Delivery Unit* simplemente duplica o solapa las funciones de áreas preexistentes. Por lo tanto, **clarificar su mandato** es clave, además de fomentar vínculos colaborativos con otras áreas de Centro de Gobierno.
- 10 En los casos estudiados, las capacidades requeridas para una *Delivery Unit* apuntan más a ciertas **habilidades de gestión** (incluyendo habilidades blandas para la comunicación, la construcción de confianza y la resolución de problemas con las áreas sectoriales) que a una excesiva sofisticación técnica en manejo de datos. Pese a su nombre, los modelos “Stat” suelen requerir capacidades básicas de análisis de datos para el monitoreo de los avances. En cambio, construir relaciones colaborativas y de mutuo beneficio con las áreas monitoreadas puede implicar mayores esfuerzos. Por lo tanto, parece muy relevante invertir en construir esas relaciones desde la conformación misma del equipo.

¹⁰ De hecho, casos destacados como el de CitiStat en Baltimore comenzaron fijándose metas ligadas a los *insumos* del gobierno, como la reducción del ausentismo de su personal, entendiendo que fortalecer ese aspecto era imprescindible para trazarse objetivos más ambiciosos.

11 La “formalización” de estas unidades no parece un factor relevante. Sí es fundamental su **empoderamiento** al interior del gobierno, pero esto depende más del respaldo explícito (y visible) del Alcalde y no necesariamente de una norma formal de creación. Del mismo modo, la **institucionalización** de estos modelos se apoya más en los cambios que logren en la cultura organizacional que en prescripciones legales. De hecho, la existencia de una instancia centralizada de seguimiento suele replicarse, como “cascada”, en los ministerios monitoreados, que al prepararse para la reunión con el Alcalde realizan reuniones previas de seguimiento interno (y lo propio en cada subsecretaría, dirección, etc.). Esto puede contribuir a una transformación organizacional más generalizada y por ende arraigada incluso ante cambios de gobierno (la contracara es la multiplicación de reuniones de revisión de avances, que en ocasiones sobrecarga a ciertas áreas)¹¹.

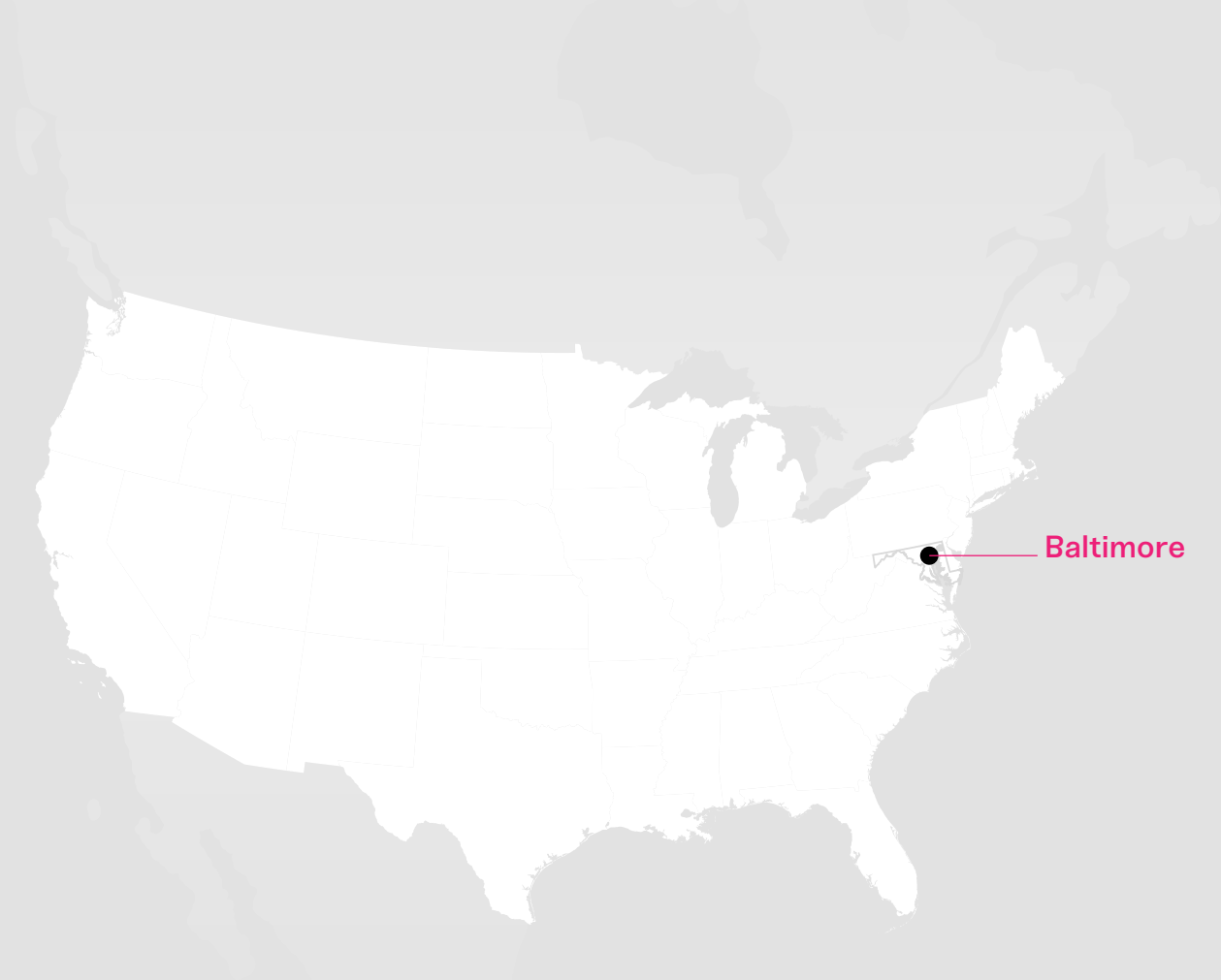
¹¹ Ese arraigo también puede fortalecerse realizando reconocimientos a los equipos responsables por el cumplimiento de las metas prioritarias, incluyendo a los empleados de base (como en el caso de Buenos Aires).

Anexo

Relevamiento de casos

En el Anexo se incluye una descripción analítica de los casos analizados en el estudio. Los casos han sido estudiados en ciertas dimensiones clave: (i) funciones de la unidad o el equipo de Centro de Gobierno relevante; (ii) tipo y cantidad de objetivos prioritarios que ese equipo apoya; (iii) vínculo con otras áreas de Centro de Gobierno; (iv) jerarquía del titular de la unidad; (v) tamaño y perfil del equipo; (vi) análisis del funcionamiento efectivo y resultados de la unidad; (vii) eventual institucionalización o no de las prácticas.

Se analizan inicialmente casos de ciudades de países OCDE, especialmente de los Estados Unidos. Luego se pone el foco en los casos más destacados de ciudades latinoamericanas. Y finalmente se presentan algunos casos a nivel estadual, tanto de los Estados Unidos como de América Latina.



1. Baltimore, Estados Unidos: CitiStat

En 2000, la ciudad de Baltimore¹² (Estados Unidos) adoptó un modelo de gestión basado en datos, "CitiStat". Como su nombre lo indica, CitiStat estuvo explícitamente inspirado en CompStat, el modelo de gestión policial implementado en 1994 en la ciudad de New York. La innovación fundamental de Baltimore radicó en extender esta práctica a otras áreas y servicios del gobierno municipal, iniciando una tendencia que replicarían decenas de otras ciudades en los años siguientes. Para esto, el Alcalde Martin O'Malley estableció un equipo pequeño pero empoderado, encargado de operativizar este nuevo modelo de gestión (Behn, 2007; 2014; Pérez y Rushing, 2007; Scharff, 2012).

Funciones de la unidad

El foco inicial de CitiStat se puso en el *monitoreo* de ciertos indicadores básicos del desempeño gubernamental, como la ejecución del presupuesto y el presentismo de los empleados públicos. Había dos razones principales para esto. Primero, el desempeño del gobierno municipal era tan bajo y los problemas de ausentismo laboral tan evidentes que enfocarse en ellos podía producir beneficios rápidos. Segundo, los datos financieros y de recursos humanos estaban rápidamente disponibles para ser monitoreados.

12 Ciudad principal del estado de Maryland, según el censo 2010 Baltimore tenía 620.000 habitantes.

Sin embargo, al poco tiempo CitiStat se dirigió a la *fijación de metas* de desempeño y a su *monitoreo* intensivo. Estas metas correspondían principalmente a la ejecución de servicios municipales típicos (como la resolución de baches o la limpieza de grafitis), medidos en tiempo de respuesta desde ocurrido el reclamo a la línea 311. Con las áreas respectivas del gobierno, CitiStat definió metas que reflejaban la prioridad del Alcalde por mejorar la prestación de servicios. Ciertos objetivos, como la "garantía" de cubrir los baches en 48 horas, se volvieron importantes metas públicas del gobierno.

La práctica más visible de CitiStat eran las reuniones quincenales de seguimiento con cada una de las áreas responsables por las metas (o semanales, para algunos departamentos). En estas reuniones se revisaban los datos de desempeño respecto a las metas, con foco principal en los desvíos y las decisiones requeridas para corregirlos. Además del Director de CitiStat, el propio Alcalde solía participar de las reuniones, al menos al inicio del gobierno, inaugurando una práctica de rendición de cuentas interna sistemática y hasta entonces poco frecuente.

Finalmente, los datos sobre el desempeño respecto de las metas se publicaban en el sitio web de CitiStat, de forma de incorporar un elemento de *rendición de cuentas pública* sobre el cumplimiento.

Tipo de objetivos que apoya

Como fue indicado, al inicio CitiStat se enfocó en el seguimiento de indicadores de *proceso*, como la tasa de presentismo de los empleados municipales. Rápidamente el foco se puso en indicadores de *producto*, referidos al plazo de resolución de requerimientos para cubrir baches, limpiar grafitis, despejar restos de obras de construcción, o resolver problemas de presión de agua, entre otros.

No se fijaban ni monitoreaban indicadores de calidad ni tampoco se medía el *impacto* de lograr estos objetivos sobre eventuales transformaciones en la ciudad o la vida de los ciudadanos.

Cantidad de objetivos

Eventualmente, CitiStat llegó a cubrir a los 16 departamentos del gobierno municipal, con múltiples indicadores de desempeño para cada uno. De todas maneras, existía una priorización entre los objetivos, y

en las reuniones de seguimiento el foco se ponía sobre estos *indicadores priorizados*. Por ejemplo, en 2002 el Departamento de Agua tenía 55 indicadores de servicio, de los cuales 9 estaban priorizados por CitiStat (Behn, 2007).

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

CitiStat se implementó en un gobierno municipal con muy bajas capacidades y sin desarrollo de instrumentos efectivos de planificación y seguimiento de las prioridades de gobierno. Por lo tanto, no debió "competir" con estructuras y rutinas ya establecidas.

En las reuniones de seguimiento participaban otras áreas de CdG, como el Departamento de Finanzas, el de Recursos Humanos, la Oficina Jurídica, y la Oficina de Información y Tecnología, en tanto las decisiones adoptadas con frecuencia requerían alguna acción de estas áreas.

Jerarquía del titular

CitiStat estaba basado en la Oficina del Alcalde. El Director de CitiStat tenía reporte directo y confianza con el alcalde y el vicealcalde (quien solía liderar las reuniones en ausencia de aquél). Esto lo habilitaba "hablar en su nombre" ante las áreas del gobierno.

Tamaño del equipo

Además de su director, CitiStat tenía alrededor de media docena de analistas, cada uno de los cuales monitoreaba a dos departamentos del gobierno. Adicionalmente, un "investigador" recorría la ciudad con una cámara de fotos para identificar problemas no resueltos.

Perfil del equipo

CitiStat tenía un equipo relativamente joven. Su primer Director (que permaneció durante todo el período de O'Malley como Alcalde) asumió el cargo con menos de 30 años. Los analistas eran aún más jóvenes, con pocos años de experiencia laboral y formación habitual en políticas públicas; generalistas más que expertos sectoriales (Scharff, 2012).

Funcionamiento efectivo y resultados

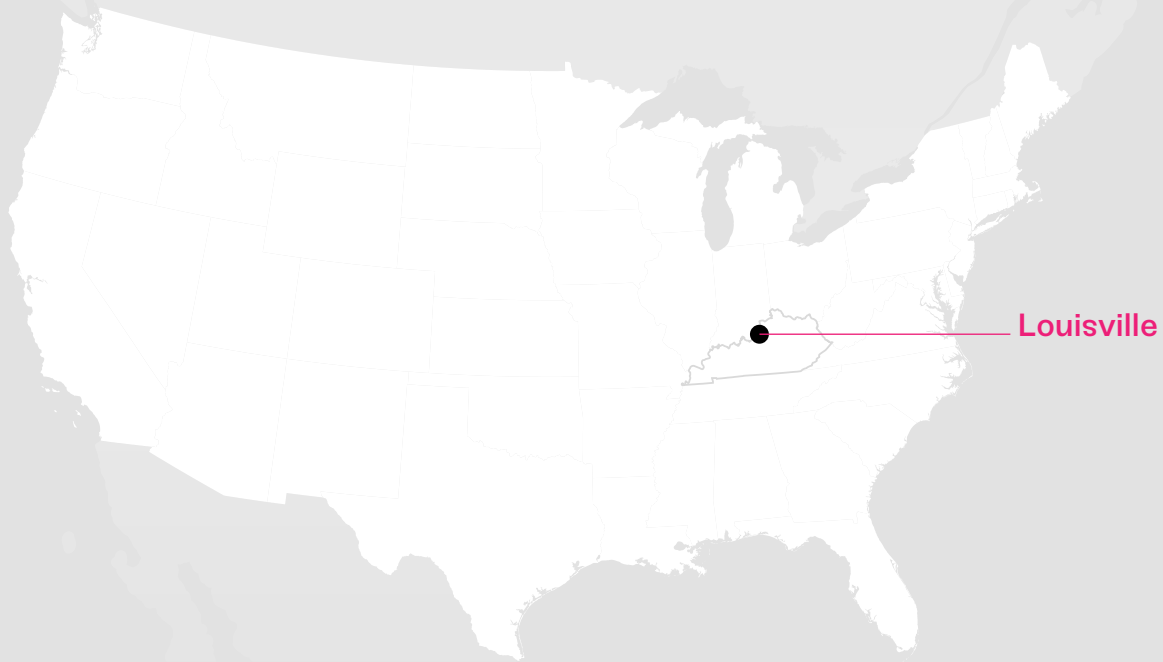
CitiStat en Baltimore fue un esfuerzo pionero y altamente influyente en la gestión de prioridades de gobierno.

Entre sus fortalezas, se destacan: el respaldo pleno del propio Jefe del Ejecutivo al modelo de gestión; la sistematicidad en el seguimiento de un conjunto definido de objetivos priorizados, utilizando datos para cotejar los avances e informar las decisiones; la existencia de un equipo específico de apoyo directo al Alcalde; y el carácter público de las metas (y los avances) para incrementar la presión por el cumplimiento.

Como limitaciones de CitiStat, se pueden mencionar: el carácter acotado de los objetivos definidos (todos referidos al tiempo de respuesta en la prestación de servicios municipales básicos); y la elevada cantidad de indicadores que se monitoreaban, que probablemente limitara la capacidad del equipo de CitiStat de involucrarse más activamente en la resolución de problemas de gestión.

Institucionalización

Si bien los alcaldes que sucedieron a O'Malley (2000-2008) continuaron con CitiStat, y de hecho la iniciativa continúa existiendo en 2018, su funcionamiento efectivo ha sido irregular desde entonces (Donovan y Puente, 2015; Wogan, 2017). Los alcaldes posteriores han mostrado menor interés por mantener el enfoque sistemático de monitoreo que caracterizó a CitiStat hasta 2008. Es posible que la fuerte asociación entre CitiStat y la figura de O'Malley haya motivado el desinterés de sus sucesores por priorizar este modelo de gestión.



2. Louisville, Estados Unidos: LouieStat

Inspirado por el caso de CitiStat, en 2012 el Alcalde Greg Fischer estableció "LouieStat" en la ciudad de Louisville¹³. A diferencia de Baltimore, donde este modelo de gestión fue evolucionando a partir de los datos existentes, LouieStat comenzó con un ejercicio de priorización de objetivos estratégicos, a partir de los cuales se desprendieron planes operativos e indicadores de desempeño. El avance en las 21 prioridades es monitoreado en reuniones entre el Alcalde, el equipo de LouieStat y las áreas sectoriales respectivas en reuniones periódicas, que ocurren entre 6 y 12 semanas (Goldsmith, 2017; Reno Weber y Niblock, 2013; Giles, 2014).

Funciones de la unidad

Para liderar LouieStat, el Alcalde creó el cargo de Director de Mejora del Desempeño (*Chief of Performance Improvement*). Esta Oficina se enfoca en la *priorización* y *planificación* de objetivos, en el *monitoreo* de su avance, y en el apoyo a los departamentos para *incrementar su rendimiento*. Hasta ese momento, el municipio carecía de un marco de planificación; algunos departamentos habían desarrollado planes propios, pero sin metas cuantificables y sin coordinación entre sí. La Oficina de Mejora del Desempeño (OMD) procuró, por lo tanto, imprimir coherencia a la acción del gobierno, desde una visión y prioridades del propio Alcalde.

¹³ Louisville es la principal ciudad del estado de Kentucky, con una población estimada de 770.000 personas en 2018 (el gobierno municipal incluye al área metropolitana).

A partir de esa tarea inicial de fijación de metas, el esquema de seguimiento estructurado es similar al iniciado por CitiStat, aunque con una frecuencia algo menor de reuniones. Asimismo, a diferencia de la reputación más “adversarial” de las reuniones en su adopción inicial en Baltimore, LouieStat ha buscado explícitamente enfocarse en sesiones más colaborativas o incluso de “celebración” de los logros alcanzados. A su vez, LouieStat ha puesto mayor acento en apoyar a los departamentos en mejorar su desempeño, demostrando ser no sólo un esfuerzo de monitoreo sino también de utilidad para las propias áreas sectoriales. Así, los ha apoyado en documentar y analizar los procesos requeridos para el cumplimiento de las metas, de forma de precisar las correcciones necesarias.

Los datos sobre el desempeño respecto de las metas se publican en el sitio web de LouieStat, de forma de incorporar un elemento de *rendición de cuentas pública* sobre el cumplimiento.

Tipo de objetivos que apoya

LouieStat se ha enfocado en dos tipos de objetivos: algunos específicos a cada departamento sectorial, y otros comunes al conjunto del gobierno. Estos últimos son objetivos *de proceso*, referidos principalmente a reducir horas no trabajadas por los empleados, a horas extra no previstas, y lesiones laborales.

Los objetivos de las áreas refieren principalmente a indicadores de *producto* (número de puentes reparados, número de árboles plantados, número de viandas entregadas), aunque también incluyen indicadores de *proceso* (cumplimiento de estándares internos de desempeño) y sólo unos pocos de *resultado* o *impacto* (cantidad de homicidios, cantidad de siniestros viales).

Cantidad de objetivos

LouieStat priorizó en su etapa inicial a nueve departamentos del gobierno municipal para incorporarlos a este modelo de gestión. Con el tiempo, el total de áreas incluidas se duplicó, y se incluyeron dos procesos adicionales en temas transversales (sustentabilidad y zonas vacantes). Además de los objetivos comunes a todo el gobierno, cada departamento presenta entre 5 y 10 objetivos propios.

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

Louisville carecía de un marco de planificación y seguimiento. Por lo tanto, la introducción de este modelo y la creación de la OMD no implicó una superposición con otras áreas preexistentes.

Otras áreas transversales del gobierno (finanzas, recursos humanos, asesoría legal, comunicaciones) participan de las reuniones de seguimiento.

Jerarquía del titular

El cargo de Director de Mejora del Desempeño (*Chief of Performance Improvement*) reporta directamente al Alcalde. La primera titular del cargo tenía un perfil semi-senior, con antecedentes en el sector privado y formación en políticas públicas.

Tamaño del equipo

Desde su creación, la OMD ha oscilado alrededor de los 10 empleados.

Perfil del equipo

El staff de LouieStat presenta algo más de experiencia que el de CitiStat en Baltimore, con mayores antecedentes laborales previos (en los sectores público y privado). La mayoría presenta formación de postgrado en administración y políticas públicas.

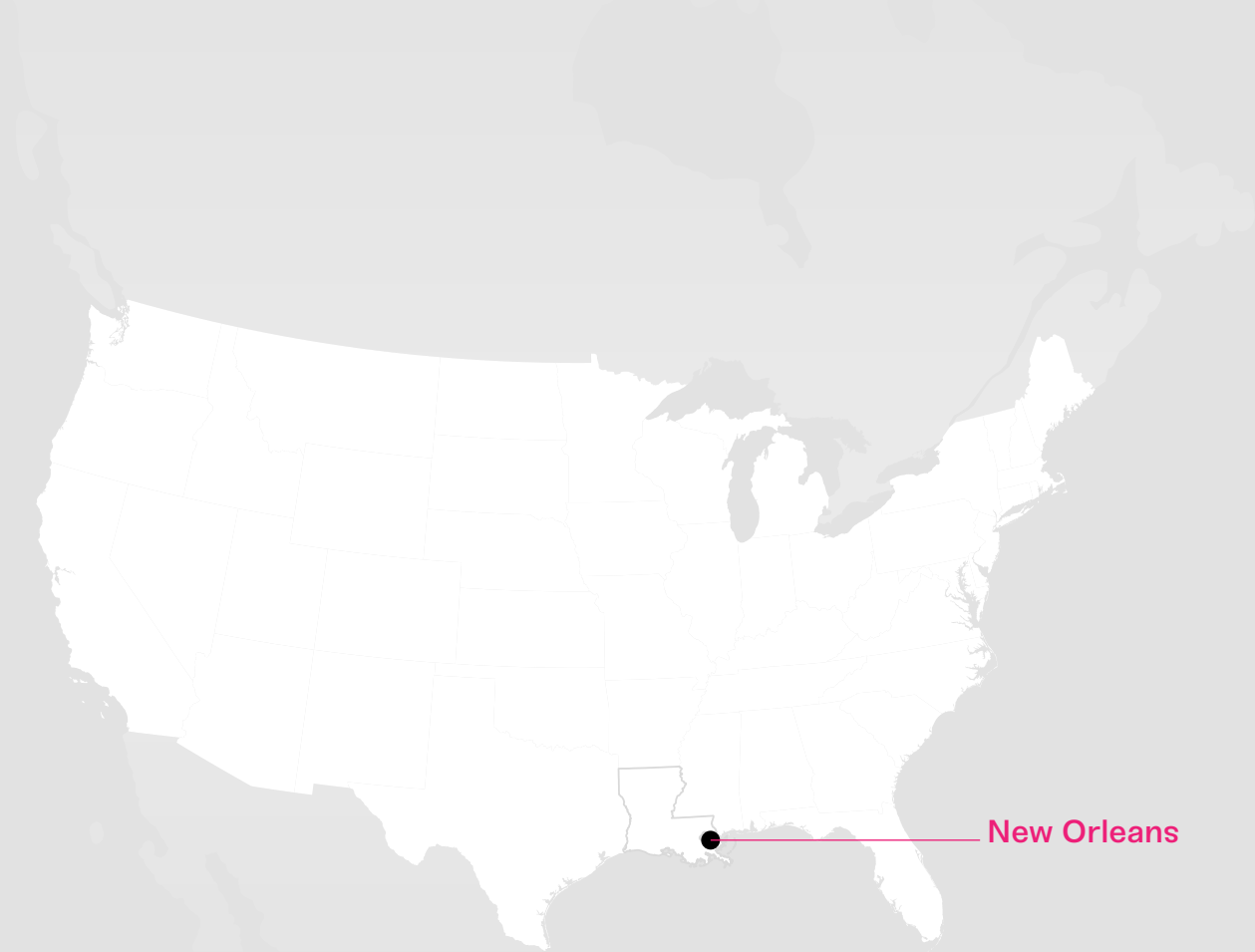
Funcionamiento efectivo y resultados

De la multitud de modelos “Stat” implementados en distintas ciudades desde la experiencia pionera de CitiStat, el caso de LouieStat es considerado uno de los más destacados: “*LouieStat establece la vara de mejora del desempeño en ciudades*” (Goldsmith, 2017). Entre sus fortalezas, se pueden mencionar: la existencia de un proceso de priorización y planificación guiado desde el Centro de Gobierno; la sistematicidad del seguimiento de los avances, con liderazgo del propio Alcalde; la existencia de un equipo empoderado y con *seniority* para apoyar a las áreas sectoriales; y la publicación de las metas y el estado de avance. Como limitaciones, debe señalarse que la ampliación

de áreas cubiertas por LouieStat supone una menor capacidad de intervenir selectivamente en las prioridades; y que sólo unos pocos objetivos refieren a resultados.

Institucionalización

En 2018, el modelo de gestión continúa siendo implementado. El Alcalde Fischer, quien inició LouieStat, aún permanece en el cargo, por lo que no es posible conocer la evolución del modelo con un cambio de gobierno.



3. New Orleans, Estados Unidos: BlightStat

El caso de BlightStat en New Orleans¹⁴ ilustra la aplicación de los modelos de gestión "Stat" a una prioridad en particular del Alcalde, de naturaleza compleja y multi-sectorial. Luego del huracán Katrina, en 2005, un cuarto de los domicilios (más de 55.000 sobre 215.000) quedaron deshabitados. Esto contribuía a la degradación de una ciudad que, ya desde antes del huracán, presentaba problemas severos. Su gobierno municipal era considerado por el experto David Osborne "el menos competente del país y el más corrupto" (citado en Behn, 2014: p.111). Al asumir, en 2010, el Alcalde Mitch Landrieu tomó públicamente el compromiso de eliminar 10.000 terrenos vacantes en tres años. Para cumplir esa meta, estableció un modelo de gestión inspirado en CitiStat,

con foco específico en el logro de esta prioridad (Behn, 2014; Chieppo, 2014; Pough y Wan, 2017).

Funciones de la unidad

Hasta 2010, New Orleans carecía de metas concretas para resolver el deterioro urbano; de una estrategia coherente para hacerlo; y de un modelo de gestión que monitoreara los avances de manera sistemática. Por lo tanto, BlightStat debió trabajar en la *planificación*, la *coordinación inter-departamental*, y el *monitoreo* del desempeño, funciones típicas del Centro de Gobierno para prioridades del Jefe del Ejecutivo.

¹⁴ New Orleans, en el estado de Louisiana, tiene una población estimada de 395.000 personas en 2017.

El primer paso consistió en convertir el compromiso público del Alcalde en una serie de metas intermedias de proceso o producto, requeridas para alcanzar el resultado: demoler 100 estructuras por mes; cortar el césped de 1.500 terrenos vacantes; inspeccionar 400 propiedades por semana; realizar 270 audiencias ambientales y de cumplimiento normativo por semana; entre otros. Cada una de esas metas requería, a su vez, coordinar a las múltiples áreas de gobierno involucradas en su cumplimiento, realizando acciones de manera secuencial y articulada para avanzar a tiempo en los procesos respectivos.

Para monitorear los avances y destrabar obstáculos en esa coordinación, el equipo de BlightStat lideró reuniones periódicas de seguimiento (inicialmente quincenales, luego mensuales). Estas reuniones, a diferencia de otros casos, incluían no sólo a las áreas de gobierno sino también una importante participación de ciudadanos y grupos comunitarios. A su vez, la información sobre terrenos vacantes existentes e intervenidos se comenzó a publicar de manera accesible mediante mapas online. Éstos eran mecanismos para reforzar el monitoreo sobre los departamentos del gobierno, y por ende para incentivar el cumplimiento (Oliver Wise, Director de Desempeño y Control de New Orleans, citado en Pough y Wan, 2017). Es decir que la *rendición de cuentas pública* fue un importante elemento para explicar el logro de resultados en New Orleans.

Tipo y cantidad de objetivos que apoya

Como se indicó, BlightStat se distingue de otros modelos en tanto se enfoca en un único objetivo de máxima prioridad para el Alcalde: revertir la degradación urbana provocada por los terrenos vacantes. Como tal, apunta un objetivo de *resultado*, para el cual establece una serie de metas de *proceso* y *producto* requeridas como parte de la cadena de cumplimiento del objetivo.

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

Al constituirse como un equipo enfocado en un objetivo altamente multi-departamental, BlightStat podría haber implicado una superposición con otros esfuerzos existentes. Sin embargo, la aparente ausencia de un modelo de gestión sistemático en etapas anteriores supuso que BlightStat realmente cubriera un vacío (el diagnóstico del gobierno entrante en 2010 es que hasta

entonces se gobernaba sin prioridades ni sistematicidad, sino simplemente “apagando incendios”; The Public Strategies Group, 2011).

Jerarquía del titular

BlightStat era dirigido por la Oficina de Desempeño y Control, basada en la Oficina del Alcalde. Esta oficina fue creada al inicio de la gestión del Alcalde Landrieu. El Director de la Oficina reportaba al vicealcalde de administración.

Tamaño del equipo

La Oficina contaba con un equipo de seis personas.

Funcionamiento efectivo y resultados

Como en la mayoría de las reformas de gestión, es complejo demostrar el impacto sobre los resultados. En el caso de BlightStat, la cantidad de terrenos recuperados (que terminaron excediendo la meta pública del Alcalde) y la percepción de actores internos y externos del gobierno sugiere que el modelo fue responsable de, al menos, una parte importante de los resultados alcanzados. Entre las fortalezas del modelo, se destacan: el respaldo y la prioridad asignada por el Alcalde, expresado incluso en una meta de resultado anunciada públicamente; la sistematicidad de reuniones de coordinación y seguimiento mantenidas en el tiempo; el desarrollo de datos en tiempo real y georreferenciados como insumo para la toma de decisiones; y la rendición de cuentas pública utilizada como incentivo adicional al cumplimiento.

Institucionalización

Tras finalizar el gobierno del Alcalde Landrieu, en 2018, BlightStat parece haber perdido saliencia en la agenda del gobierno. De todas formas, permanece un énfasis en orientar la gestión en base a datos y evidencia, posiblemente como extensión de la experiencia exitosa aplicada inicialmente a un objetivo prioritario.



4. Haringey (Gran Londres), Reino Unido: *Delivery Unit*

Haringey, un distrito del Gran Londres de aproximadamente 250.000 habitantes, fue el primer gobierno local británico en replicar, en 2013, al modelo original de *Delivery Unit* establecido en la Oficina del Primer Ministro en 2001. Hasta entonces, el gobierno de Haringey prácticamente no tenía capacidades de planificación y apoyo al cumplimiento desde el Centro de Gobierno. La creación de la *Delivery Unit*, con participación de varios exfuncionarios de la unidad previamente creada a nivel nacional, buscó revertir esa situación. En un plazo relativamente corto, Haringey comenzó a mostrar mejores resultados en temas priorizados por este equipo, aunque la implementación del modelo no logró ser plena (Etheridge y Thomas, 2015).

Funciones de la unidad

La *Delivery Unit* de Haringey buscó apoyar al líder del concejo local¹⁵ en la *especificación de metas prioritarias*, el *monitoreo* intensivo de sus avances, y en el apoyo a las áreas sectoriales para *destrabar barreras al cumplimiento*. Se priorizaron 10 áreas de intervención, aunque en la mayoría de los casos el líder del gobierno tenía una ambición relativamente genérica, sin objetivos precisos. Correspondió a la *Delivery Unit* "aterrizar" esas aspiraciones en metas accionables, trabajando con las áreas sectoriales respectivas.

Junto a las áreas también se acordaron "planes de cumplimiento" que explicitaban las políticas y programas requeridos para cumplir con las metas y las trayectorias.

¹⁵ La autoridad de gobierno es el concejo local, cuya mayoría designa a un "Gerente General" que conduce la administración.

Aunque las capacidades de las áreas sectoriales para preparar dichos planes eran dispares, y por lo tanto el apoyo requerido también lo era, la *Delivery Unit* buscó que las áreas se “apropriaran” de sus propios planes, sin reemplazarlos en su formulación. El rol de la unidad era el de asesorar, realizar preguntas y facilitar el trabajo, pero sin sustituir la responsabilidad primaria sectorial correspondiente.

Una vez acordados dichos planes, se inició la rutina de reuniones de monitoreo con presencia del líder del concejo y el gerente general de la administración, con una frecuencia de dos meses para cada sector. La *Delivery Unit* preparaba la agenda de las reuniones para enfocarla a los asuntos específicos que requirieran atención. Sin embargo, esa sistematicidad no logró consolidarse para todas las prioridades, debilitando un componente clave del modelo de *Delivery Unit* (por ejemplo, algunos titulares de las áreas no asistían a las reuniones).

La *Delivery Unit* de Haringey también replicó el modelo original realizando apoyos más profundos y sostenidos para metas que presentaran desvíos, buscando identificar los problemas y acordar correcciones. Este valor agregado a las áreas sectoriales fue un factor relevante para establecer su credibilidad al interior del gobierno.

Tipo y cantidad de objetivos que apoya

La *Delivery Unit* trabajó inicialmente en 10 prioridades: proteger a los niños; mejorar la cobertura educativa en la primera infancia; reducir la cantidad de personas en viviendas temporarias; mejorar las refacciones en las viviendas; mejorar la respuesta en la línea de atención telefónica; reducir los tiempos de procesamiento de solicitudes de beneficios sociales; reducir los depósitos ilegales de basura; mejorar la limpieza de las calles; y mejorar los resultados educativos desde los 16 años. Esos objetivos generales fueron traducidos a metas y trayectorias específicas.

Ese trabajo se expresó luego en un plan de gobierno 2015-2018. Dicho plan enunciaba cinco prioridades: educación en infancia y jóvenes; apoyo a todos los adultos para vivir vidas saludables y plenas; barrios seguros y limpios; crecimiento, vivienda y empleo; y sostenibilidad. Pese a enunciar sólo cinco prioridades, la multiplicidad de objetivos y metas al interior de cada una refieren a una planificación más general del gobierno.

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

En el modelo original de *Delivery Unit* en la Oficina del Primer Ministro, y en numerosos otros casos a nivel internacional, la creación de una nueva unidad requirió negociaciones y acuerdos con entidades preexistentes de Centro de Gobierno, para minimizar potenciales superposiciones. En el caso de Haringey, la debilidad previa del Centro de Gobierno implicó que el nuevo equipo comenzó a desempeñar funciones antes desatendidas, y por lo tanto no se produjeron duplicaciones.

Jerarquía del titular

La *Delivery Unit* reportaba a la vice-gerenta general del gobierno, quien se había desempeñado en la *Delivery Unit* del Primer Ministro. Como titular de la unidad, se designó a un funcionario con extensa trayectoria en el gobierno de Haringey, en posiciones de liderazgo. A partir de 2016, uno de los analistas del equipo fue promovido a la dirección de la unidad.

Tamaño y perfil del equipo

La conformación del equipo buscó combinar funcionarios que conocieran la administración pública de Haringey con *outsiders* que aportaran visiones renovadas. Se estableció un equipo de alto nivel, con escasas jerarquías a su interior. Parte del éxito en la rápida implantación de la unidad se explica por el valor que podían agregar a las áreas sectoriales.

El equipo estaba conformado por seis integrantes.

Funcionamiento efectivo y resultados

Como se indicó previamente, la implantación del modelo original fue parcial. En algunos sectores, se logró especificar metas, consolidar rutinas de seguimiento, y corregir desvíos. En tal sentido, en un plazo corto se lograron mejoras destacadas en la limpieza de las calles, los tiempos de procesamiento de solicitudes, y la capacidad de atraer inversión por la regeneración producida en el distrito. De todas maneras, en otras áreas priorizadas no se había logrado consolidar el modelo de gestión, y las capacidades de algunas áreas sectoriales permanecían por debajo de lo requerido.

Institucionalización

Haringey consolidó un método de planificación y reporte público de los avances logrados, expresado en el plan 2015-2018 y el subsiguiente plan 2019-2023. La creación de la *Delivery Unit* es mencionada explícitamente en dichos documentos como parte del proceso que permitió transformar el funcionamiento del gobierno local. De todas maneras, la propia unidad no parece haber conservado una presencia relevante al interior del gobierno.



5. Recife (Pernambuco), Brasil: Modelo de Gestión

La aplicación a partir de 2013 de un modelo de gestión de Centro de Gobierno en Recife¹⁶, capital del estado de Pernambuco (Brasil), se vio beneficiada por la experiencia desarrollada por el equipo de gobierno con un modelo similar a nivel estadual, desde 2008. El alcalde electo en 2012, Geraldo Julio, había sido el primer Secretario de Planificación y Gestión del gobernador Eduardo Campos en Pernambuco, desde donde había liderado la implantación de un modelo destacado de fijación de prioridades y acompañamiento intensivo para su

cumplimiento (ver el caso de Pernambuco en este mismo Anexo). Por lo tanto, la traducción del modelo al nivel municipal pudo aprovechar los aprendizajes recogidos en el nivel estadual (Rebello, 2016).

Funciones de la unidad

Al igual que en el nivel estadual, la Secretaría de Planeamiento y Gestión (SEPLAG) fue establecida como

¹⁶ Recife tenía 1.5 millones de habitantes en el censo de 2010.

responsable por la formulación y el seguimiento del conjunto del plan de gobierno¹⁷. Un aspecto relevante de este modelo era la incorporación de la planificación presupuestaria del gobierno dentro de las competencias de SEPLAG, facilitando la alineación entre la definición de objetivos de política pública y la asignación de recursos para alcanzarlos. Dentro del plan, SEPLAG tenía equipos específicos abocados a las principales prioridades del Alcalde: la seguridad ciudadana; la educación; la salud; y las obras de infraestructura.

En los tres primeros temas, se establecieron “pactos” con metas de resultado, públicamente difundidas. El “Pacto por la Vida” en materia de seguridad ciudadana, por ejemplo, replicaba la misma meta que el Pacto establecido a nivel estadual: reducir 12% la tasa de homicidios cada año. El Pacto se pensó explícitamente como un objetivo que requería la contribución de múltiples ministerios, además del de seguridad; cada una de esas contribuciones tenía sus propias metas de proceso y producto.

En tanto, para el acompañamiento de las principales obras de infraestructura se estableció una Oficina de Gestión de Proyectos, dentro de SEPLAG, guiada por las metodologías del *Project Management Institute*, tal como había sucedido a nivel estadual. Entre 2013-2015, el gobierno duplicó su ejecución en inversión pública respecto a los períodos anteriores. Entre su creación en 2013 y 2017, esta Oficina realizó el acompañamiento intensivo de 36 proyectos. Estas metodologías suponen un seguimiento altamente detallado de cada etapa de los proyectos.

Tipo y cantidad de objetivos que apoya

SEPLAG era responsable por el conjunto del plan de gobierno. La mayoría de las metas del plan de gobierno refería a *productos* del accionar gubernamental (como la construcción de escuelas o de centros de salud). Sin embargo, dentro del plan SEPLAG tenía un foco especial en unos pocos indicadores de *resultado*, en las áreas de seguridad (homicidios), educación (desempeño en pruebas estandarizadas) y salud (mortalidad evitable), además del monitoreo intensivo de las principales obras de infraestructura, mediante metodologías de gestión de

proyectos. Para esas prioridades se establecieron equipos específicos de seguimiento y apoyo a los ministerios sectoriales responsables.

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

SEPLAG tenía un protagonismo distintivo en el Centro de Gobierno. La fusión entre las tareas de apoyo al cumplimiento de las prioridades de gobierno y las referidas a la formulación presupuestaria le otorgaba al área un cariz infrecuente dentro del tipo de unidades bajo estudio en este informe.

Jerarquía del titular

El titular de SEPLAG durante el primer mandato del Alcalde Julio, Alexandre Rebelo, era un funcionario *senior* y de reporte directo al jefe del ejecutivo. Rebelo había sido Subsecretario de Julio cuando éste era Secretario de SEPLAG a nivel estadual, y lo reemplazó en dicho cargo cuando Julio asumió como Secretario de Desarrollo Económico.

Tamaño del equipo

Dada la amplitud de sus responsabilidades, SEPLAG tenía una estructura mucho más amplia que la mayoría de las unidades incluidas en este informe: tres Subsecretarías, ocho Gerencias Generales, y 12 Gerencias simples. Aun excluyendo la Subsecretaría encargada de las tareas presupuestarias (con sus dos Gerencias Generales y cinco Gerencias), la estructura es importante, reflejando las competencias sobre el conjunto del plan de gobierno y la relevancia de SEPLAG para el Alcalde.

Perfil del equipo

El equipo de Gerentes y analistas tenía importantes capacidades y niveles de especialización. El personal reclutado por concurso desde el inicio mismo del mandato provenía en su mayoría del sector privado, con formación en administración, economía, contabilidad,

¹⁷ Cabe notar que, en 2017, en el segundo mandato del alcalde Julio, SEPLAG fue reemplazada por la Secretaría de Planeamiento, Administración y Gestión de Personas. Por lo tanto, perdió la competencia presupuestaria y tomó la referida a la función pública.

derecho e ingeniería (en ese momento se seleccionaron 20 personas entre más de 3.000 postulantes¹⁸). En los llamados a concurso público para cubrir las posiciones de analistas se destaca la extensión de requerimientos técnicos estipulados (modelos de gestión pública, gerenciamiento de proyectos, *balanced scorecards*, entre otros)¹⁹. En las oficinas de gobierno, los analistas resaltaban su *seniority* con una presentación y vestimenta formales.

Funcionamiento efectivo y resultados

Si uno de los requisitos para el éxito de los modelos de gestión de Centro de Gobierno es el respaldo personal del titular del Ejecutivo, el caso de Recife parece especialmente destacado: el propio Alcalde había liderado el desarrollo de un modelo exitoso a nivel estadual, y al asumir en Recife designó para una tarea

similar a quien había sido su "número dos" (y sucesor) en el gobierno de Pernambuco. Por lo tanto, el respaldo desde la cima del gobierno era una condición cumplida en este caso.

En algunos indicadores de especial interés, el modelo presentó resultados importantes: mejoras significativas en algunas pruebas educativas; reducción de tiempos de espera para ciertas consultas médicas; y una duplicación del porcentaje del presupuesto municipal destinado a inversión (Rebelo, 2016). En materia de seguridad ciudadana, en los primeros años del "Pacto por la Vida de Recife" se continuó la tendencia a la reducción de homicidios lograda desde la introducción del mismo plan a nivel estadual, pero en años recientes esa tendencia se ha revertido (al igual que a nivel del estado, y en línea con el crecimiento constatado en otras ciudades brasileñas).

FIGURA 4.

Equipo de analistas de SEPLAG en Recife

Fuente: Rebelo (2016).



18 <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/11/01/2013/geraldo-empossa-gestores-de-monitoramento>.

19 Por ejemplo, llamados incluidos en el Diário Oficial Ano XLVII, N° 110, 29 de septiembre de 2018, Prefeitura do Recife.



Buenos Aires

6. Buenos Aires, Argentina: Compromisos de Gobierno

En febrero de 2016, el recién asumido Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires²⁰, Horacio Rodríguez Larreta, anunció públicamente 20 objetivos prioritarios para su gestión (2015-2019), con metas medibles y plazos para su cumplimiento. Estos “Compromisos de Gobierno” abarcaban no sólo temáticas típicamente municipales (como la remoción de automóviles abandonados o la cobertura de baches) sino también objetivos en materia de prestación de servicios de salud y desempeño educativo, entre otros. El monitoreo de los Compromisos se apoyó en un modelo de gestión ya en funcionamiento, con rutinas sistemáticas de seguimiento, y con la introducción de

una *Delivery Unit*. A través de un tablero de control online (www.buenosaires.gob.ar/compromisos) y de instancias de rendición de cuentas se reportaba de forma continua el avance respecto a las trayectorias preestablecidas (Alessandro, 2016; Alessandro y Straface, 2019; Freytes et al., 2017; Jones, 2018; Lafuente y González, 2018).

Funciones de la unidad

El liderazgo en la formulación y seguimiento específico de los Compromisos de Gobierno lo realizó un equipo

20 Buenos Aires, capital de Argentina, tiene una población de casi 3 millones de habitantes a 2018.

conformado en el mandato del nuevo Jefe de Gobierno: la Unidad de Gestión del Cumplimiento (UGC), dentro de la Secretaría General del gobierno. La UGC trabajó con los ministerios sectoriales y con otras áreas del Centro de Gobierno para:

- Proponer aquellos **objetivos a priorizar** como Compromisos públicos, para decisión del Jefe de Gobierno (tanto en el anuncio realizado al inicio del mandato, como en instancias posteriores en las que se adoptaron nuevos Compromisos).
- **Fijar las metas** y las trayectorias de cumplimiento de cada uno de esos Compromisos, de manera cuantificable y medible.
- **Monitorear** de forma intensiva el avance de los Compromisos, en vinculación con una unidad preexistente de Centro de Gobierno (la Secretaría de Planificación y Control de Gestión, responsable por el conjunto del plan de gobierno, compuesto por más de 1.200 proyectos).

- Realizar la **comunicación y rendición de cuentas** del cumplimiento de los Compromisos, en coordinación con las áreas de Centro de Gobierno responsables por la comunicación general del gobierno y del Jefe de Gobierno. Este reporte continuo incluía sesiones públicas anuales del Alcalde respondiendo por el avance de los Compromisos en formato de *town hall* y con un uso intensivo de datos en la propia transmisión (ver <https://www.buenosaires.gov.ar/noticias/rendimos-cuentas>).

Vale mencionar que la UGC asumió además algunas otras tareas típicas de Centro de Gobierno, como la coordinación de ciertas iniciativas transversales prioritarias (aunque no fueran Compromisos públicos) y la coordinación inter-jurisdiccional en materia metropolitana.

FIGURA 5.

Sesión de rendición de cuentas del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, transmitida en vivo por canales de noticias (febrero 2019)



Tipos de objetivos que apoya

La mayoría de los Compromisos públicos contenían metas de *producto*, como la construcción de 30 nuevas escuelas con sala de 3 años o la creación de cinco nuevas zonas de prioridad peatonal. Algunos pocos Compromisos referían a *resultados o impactos*, como la reducción de 30% de muertes por siniestros viales o la duplicación de la proporción de estudiantes con nivel alto de desempeño en matemática. En tanto, algunos Compromisos podían ser considerados de *insumo*, como la instalación de 10.000 cámaras en la vía pública o la incorporación de 100 equipos médicos de cabecera para usuarios del sistema público de salud.

Cantidad de objetivos

En febrero de 2016, el Jefe de Gobierno anunció 20 Compromisos públicos a cumplir en distintos plazos durante su mandato. A medida que algunos Compromisos se iban alcanzando, el Jefe de Gobierno anunció nuevos Compromisos en 2017 y 2018, llegando a alcanzar 54 metas (aunque, dado que algunas ya habían sido cumplidas, en ningún momento existieron más de 35 Compromisos "activos"). Incluso dentro de éstos, la UGC realizaba un ejercicio de priorización según niveles de relevancia política y riesgo de cumplimiento, para enfocar su monitoreo selectivamente.

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

Buenos Aires constituye probablemente el caso más claro en el que una *Delivery Unit* debió insertarse en un modelo de gestión de Centro de Gobierno ya consolidado. Al asumir como Jefe de Gobierno, Rodríguez Larreta ya llevaba ocho años liderando el modelo de gestión de su antecesor, Mauricio Macri, para lo que había establecido un esquema de planificación y seguimiento basado en reuniones mensuales por cada ministerio o área de gobierno. Los Compromisos de Gobierno adoptados en 2016 implicaron dos innovaciones a ese modelo: (i) la priorización explícita de ciertos objetivos dentro del plan de gobierno; (ii) el carácter público de las metas y de su nivel de cumplimiento.

Desde el inicio, para la propia formulación de los Compromisos, la UGC debió trabajar articuladamente con el resto de las áreas de gobierno:

- Con Planificación, responsable por la totalidad del plan de gobierno;
- Con Hacienda, para asegurar el alineamiento entre prioridades del Jefe de Gobierno y presupuesto;
- Con las áreas políticas y de comunicación, dado el carácter público de las metas.

A diferencia de los casos donde no existía una práctica consolidada de Centro de Gobierno, en Buenos Aires la *Delivery Unit* debió "ganarse su espacio", lo cual pudo haber supuesto dificultades adicionales; pero, como contrapartida, la UGC pudo beneficiarse de prácticas de Centro de Gobierno ya conocidas y por lo tanto el "cambio cultural" requerido al interior de la administración fue menor.

Jerarquía del titular

El titular de la UGC tenía rango de Subsecretario, el segundo nivel de jerarquía en la estructura de gobierno (por debajo del nivel ministerial). Reportaba al Secretario General del gobierno.

Tamaño del equipo

La UGC contaba con un equipo de alrededor de 10 profesionales, que se distribuían el seguimiento de los diferentes Compromisos.

Perfil del equipo

La mayoría de los integrantes de la UGC había completado o estaba completando estudios de postgrado, con foco en administración, políticas públicas o economía. La mayoría tenía una trayectoria laboral de pocos años, en el sector público o privado.

Funcionamiento efectivo y resultados

Hay evidencia de que los Compromisos de Gobierno han tenido al menos dos tipos de impacto:

- **Al interior del gobierno:** como una presión adicional para el cumplimiento de objetivos priorizados por el Jefe de Gobierno, según un estudio de la Universidad Torcuato Di Tella (Freytes et al., 2017)
- **En los ciudadanos:** conocer la existencia de Compromisos públicos y la apertura de información sobre su cumplimiento aumenta significativamente la confianza en el gobierno, según experimentos aleatorios controlados (Alessandro et al., 2019).

A su vez, el estilo de liderazgo del Jefe de Gobierno suponía un seguimiento sistemático de un conjunto más amplio de objetivos, en las reuniones que cada ministerio mantiene mensualmente (o en algunos casos quincenalmente). Por lo tanto, en ocasiones el foco específico en los Compromisos podía perderse dada la amplitud de temas siendo monitoreados.

En términos de resultados, cabe destacar que una de las áreas de mayor prioridad en los Compromisos (la seguridad ciudadana), presentó una importante reducción en la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, pasando de 5,7 en 2015 a 3,3 en 2019. Asimismo, en materia de salud (otra de las áreas priorizadas) la mortalidad infantil cada 1.000 nacidos vivos se redujo de 7,7 en el trienio 2012-2015 a 6,5 en el trienio 2016-2018 (dicha tasa suele presentar de manera trienal para reducir fluctuaciones anuales; el dato específico de 2018 fue de 5,7).

Finalmente, también se destaca una reducción de 33% en las muertes por siniestros viales entre 2015 y 2019.

Institucionalización

El Jefe de Gobierno Rodríguez Larreta fue reelecto en 2019 e inició su segundo mandato el 10 de diciembre de ese año. Si bien la iniciativa de Compromisos públicos continúa, la crisis del Covid-19 implicó una redefinición de las prioridades y de la gestión. Vale mencionar que en el primer mandato los Compromisos públicos habían expandido su arraigo al interior del gobierno e incluso en la discusión pública sobre la marcha de la Ciudad. Además de la generalizada difusión pública de los Compromisos, el gobierno había realizado esfuerzos de sensibilización al interior de la administración, incluyendo frecuentes comunicaciones por correo electrónico del Jefe de Gobierno a todos los empleados sobre la marcha de los Compromisos y la entrega de reconocimientos a equipos responsables por el logro de metas.



7. Osasco (São Paulo), Brasil: Oficina de Gestión de Proyectos Estratégicos

En 2012, Jorge Lapas fue elegido Alcalde de Osasco, São Paulo, para el período 2013-2016²¹. Con perfil tecnocrático, el nuevo Alcalde conformó una Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) responsable por planificar, monitorear y evaluar las políticas públicas estratégicas del gobierno municipal. Dentro del plan general de gobierno, se definieron metas priorizadas que se convirtieron en "Acuerdos de Resultado" con los respectivos ministerios sectoriales.

Para apoyar el cumplimiento de esos Acuerdos, se conformaron en SEPLAG equipos y rutinas específicas, en línea con el modelo de *Delivery Unit* (Aguiar Pellicci y Martello, 2016; Peres Ortiz y Medeiros, 2017; SEPLAG, 2016).

21 Osasco es un municipio del Gran São Paulo, con 720.000 habitantes según el censo 2010. El Secretario Bruno Mancini fue entrevistado para este informe.

Funciones de la unidad

La nueva Secretaría tenía a su cargo la planificación general del gobierno, incluyendo la formulación de estrategias de mediano y largo plazo y la adopción de herramientas de gestión por resultados (como el *Balanced Scorecard*). También tenía competencia, concurrente con la Secretaría de Finanzas, en la formulación presupuestaria y en el acompañamiento de su ejecución. Dentro de ese amplio portafolio, SEPLAG se ocupó por *priorizar* ciertas metas dentro del plan de gobierno, expresándolas en Acuerdos de Resultados. Estos Acuerdos detallaban los objetivos, indicadores, metas priorizados para cada Secretaría, con su correspondiente asignación presupuestaria.

Para el apoyo al cumplimiento de dichos Acuerdos, se estableció en SEPLAG una Oficina de Gestión de Proyectos Estratégicos. Este equipo tenía la misión *monitorear* intensivamente los cronogramas, recursos, riesgos, restricciones, y relación con otros ámbitos de gobierno de esas metas priorizadas. Como interlocutores de la Oficina, se creó en cada Secretaría sectorial una Oficina Local, con similares competencias al interior de cada entidad.

Para el seguimiento de los Acuerdos se fijaron tres rutinas principales: el monitoreo diario, los 'puntos de control' mensuales con cada secretaría, y las salas de situación, que siempre tenían la participación del Alcalde y podrían ser trimestrales, cuatrimestrales o semestrales (a depender de la importancia de la urgencia y complejidad del proyecto en cuestión).

Tipos de objetivos que apoya

En los Acuerdos de Resultados firmados entre las secretarías sectoriales y la SEPLAG hay indicadores de *producto* y de *resultado*. Tomando como ejemplo el Acuerdo de Resultados de la Secretaría de Salud, respectivamente: a) tiempo promedio de respuesta del sistema de atención de emergencias médicas; b) tasa de mortalidad infantil. Las metas eran públicas y los Acuerdos de Resultados eran publicados, con informes trimestrales en el sitio del Banco de Indicadores de Osasco.²²

Cantidad de objetivos

El plan general del gobierno (2014-2017) incluía 290 proyectos estratégicos, sin incluir una priorización entre ellos. Sin embargo, SEPLAG realizó una priorización para monitorear algunas metas. Los Acuerdos de Resultados se estructuraban en cuatro pilares²³: indicadores, objetivos estratégicos, prioridades y proyectos estratégicos. Como ejemplo, el Acuerdo de Resultados de la Secretaría de Salud tenía 25 proyectos estratégicos.

Relación con otras áreas del Centro de Gobierno

La SEPLAG logró una relación fluida con otras entidades clave del Centro de Gobierno, como la Jefatura de Gobierno y la Secretaría de Finanzas. Tuvo mayores dificultades en su vínculo con las Secretarías sectoriales, donde encontró mayores resistencias para la implementación del modelo.

Jerarquía del titular

SEPLAG tenía un respaldo importante del Alcalde para su vínculo con las Secretarías sectoriales. Su primera titular tenía formación en administración pública y una trayectoria extensa en distintos niveles del gobierno municipal y federal y como consultora de organismos internacionales.

Tamaño del equipo

SEPLAG estaba conformada por aproximadamente 80 integrantes (ahora tiene 45) y el Departamento de Fortalecimiento Institucional (dónde se fijaba la Oficina de Proyectos) tenía cerca de 10 funcionarios.

Perfil del equipo

Era un equipo con promedio de edad de 36 años y bien calificado. El 87% del total de los integrantes tenía un curso superior (completo o en curso) y casi la mitad de las

22 <http://www.bic.osasco.sp.gov.br>. Vale mencionar que la SEPLAG acaba de finalizar un nuevo portal de transparencia llamado 'Visión 360': <http://visao360.osasco.sp.gov.br>. Este sitio publica el status de avance de 22 metas priorizadas y 128 proyectos que contribuyen a alcanzarlas.

23 Cf. el Anexo.

personas tenían al menos un postgrado (especialización, maestría, doctorado o postdoctorado). Con respecto a la formación, la mayoría de los empleados procedían de cursos de administración (43%) o economía (15%).

Funcionamiento efectivo y resultados

La creación de la SEPLAG de Osasco es considerada una referencia en la implementación de la gestión por resultados a nivel municipal en Brasil. Entre sus fortalezas se destacan: el empoderamiento del jefe de gobierno y su integración al Centro de Gobierno; el perfil técnico de su equipo; la utilización de instrumentos innovadores de planificación y seguimiento; los Acuerdos de Resultados, que permitieron la construcción de relaciones directas entre la SEPLAG y las secretarías sectoriales para metas priorizadas; la creación de las Oficinas Locales, que funcionaron (aunque con importantes limitaciones) como propagadores de una cultura de gestión por resultados en las Secretarías sectoriales.

Como limitaciones de la SEPLAG de Osasco se pueden mencionar: la elevada cantidad de indicadores monitoreados; baja internalización de la gestión por resultados en las secretarías y el bajo empoderamiento político de las Oficinas Locales por parte de los secretarios; la ausencia de funcionarios calificados para las Oficinas Locales; y una planificación *top-down* y realizada en un plazo muy corto.

Institucionalización

Pese a la elección de un nuevo Alcalde, perteneciente a otro partido, en 2018, SEPLAG continúa en la estructura del gobierno municipal, y su actual titular ya se había desempeñado en la entidad durante el período anterior. De todas maneras, estudios en profundidad de este caso (Pellicci y Martello, 2016) señalan un bajo nivel de institucionalización y de implementación del modelo en las Secretarías sectoriales del gobierno.



Río de Janeiro

8. Río de Janeiro, Río de Janeiro (Brasil): Oficina de Gestión de Proyectos

En 2009, Eduardo Paes fue elegido alcalde de Río de Janeiro, la segunda ciudad más poblada de Brasil. Dicho gobierno inició un proceso de modernización de la gestión pública, fortalecimiento del Centro de Gobierno e incorporación de datos en la toma de decisiones que, entre sus acciones principales, incluyó la creación de la

Oficina de Gerenciamiento de Proyectos y de la Oficina de Monitoreo de Metas y Resultados (EGP / EMMR)²⁴. Estas oficinas se vincularon a la también creada Secretaría de la Casa Civil (o jefatura de gabinete) para monitorear las iniciativas estratégicas propuestas en el Plan Estratégico²⁵. En conjunto, estas oficinas

24 "Escritório de Gerenciamento de Projetos" y "Escritório de Monitoramento de Metas e Resultados".

25 El desarrollo de un Plan Estratégico también fue iniciativa del gobierno de Paes. El Plan 2009-2012 fue liderado por la Unidad Estratégica de la Casa Civil, involucrando a todos los órganos del ayuntamiento y entes de la sociedad civil. Jean Caris fue entrevistado para este informe.

desempeñaban funciones similares a las de una *Delivery Unit*. En los períodos de Paes (2009-2016), el gobierno local tenía el desafío de concretar las obras y proyectos necesarios para albergar los Juegos Olímpicos (Marques et al. 2017).

Funciones de la unidad

Se crearon dos unidades en la Casa Civil: Oficina de Gestión de Proyectos y Oficina de Monitoreo de Resultados. La primera debería acompañar las iniciativas estratégicas, verificando su avance y ayudando a *solucionar eventuales problemas* durante la implementación. La segunda asumiría la misión de *especificar las metas* de cada secretaría (Acuerdo de Resultados) y *acompañar su cumplimiento, publicando además los resultados* de forma periódica. Las dos áreas formaron las oficinas de gestión de proyectos y de monitoreo de resultados, unificados por la sigla EGP / EMMR. La estrecha sinergia entre ellas permitió vincular la gestión de proyectos al cumplimiento de las metas, potenciando el logro de los objetivos propuestos. Vale mencionar que el cumplimiento de las metas contempladas en los Acuerdos de Resultados se vinculaba a bonificaciones salariales para los funcionarios.

Las principales rutinas establecidas por EGP / EMMR incluían:

- La Reunión de Plataforma ocurría cada dos meses con el objetivo de resolver asuntos de proyectos que involucran diversas secretarías. Era coordinada por EGP / EMMR y se realizaba con la participación de las secretarías involucradas en una misma iniciativa estratégica. La agenda de la reunión estaba guiada por un informe de riesgos y problemas identificados.
- La Reunión de Balance, también liderada por EGP / EMMR, ocurría trimestralmente con cada una de las principales secretarías. En este encuentro, las oficinas presentaban, para cada Secretario (o presidente de empresa pública) y sus equipos directivos, un estado del seguimiento de los proyectos y metas. Se señalaban los riesgos y problemas identificados, además de alternativas de acciones para su abordaje.
- La Reunión de Secretariado también era trimestral. En ella, EGP / EMMR consolidaba el estado de avance de todos los proyectos estratégicos del gobierno. Esta reunión era liderada por el Alcalde y participaban los secretarios y presidentes de empresas públicas.

- La Reunión de "Punto de Atención" ocurría cada semana y, en ella, el EGP / EMMR preparaba un informe sintético para el Alcalde sobre el avance general de los proyectos y eventuales aspectos críticos. Con frecuencia el Alcalde formulaba directivas para los secretarios a partir de estas reuniones.

Para el seguimiento, EGP / EMMR desarrolló un software propio de tablero de control.

Tipo y cantidad de objetivos que apoya

En los Acuerdos de Resultados firmados entre las secretarías sectoriales y la Casa Civil se incluían indicadores de *producto* y de *resultado*. Por ejemplo, en el Acuerdo de Resultados de la Secretaría de Salud: tiempo promedio de respuesta del sistema médico de emergencias (producto) y tasa de mortalidad infantil (resultado).

El Plan Estratégico 2009-2012 tenía 46 metas, mientras que el Plan Estratégico 2013-2016 tenía 56 metas. A su vez, los Acuerdos de Resultado se expresaban en metas para cada secretaría sectorial, monitoreadas por la EGP (eran en total 199 en 2015).

Relación con otras áreas del Centro de Gobierno

Las oficinas estaban ubicadas en la Casa Civil (jefatura de gabinete), lo que les confería una posición relevante en el Centro de Gobierno.

Para empoderar a las dos oficinas, el Alcalde convocó a todos los Secretarios, Subsecretarios y Presidentes de empresas, para una reunión de *kick-off* de implantación del nuevo modelo de gestión. Allí presentó al coordinador y su equipo y anunció que EGP / EMMR serían el órgano para el seguimiento de los proyectos estratégicos. Desde el principio, el Alcalde adoptó las informaciones de las oficinas como oficiales y, en la reunión, enfatizó que informaciones divergentes de las proporcionadas por ellos serían descartadas. Este empoderamiento inicial habilitó el rol de EGP / EMMR y su interacción con el resto de las áreas del gobierno local.

Jerarquía del titular

El titular de la oficina de gestión de proyectos, Carlos Pereira Dias, tenía una extensa trayectoria en el sector público de Río, donde se había desempeñado como Subsecretario de Obras y presidente del órgano regulador del agua, entre otras posiciones. En tanto, el titular de EMMR, André Luiz Marques también tenía importantes antecedentes en el sector público (con pasos previos como Subsecretario de Modernización de la Gestión y de Nuevos Proyectos) y en el sector privado.

Dentro de la estructura de gobierno, ambas oficinas reportaban al Secretario de la Casa Civil (o jefe de gabinete).

Tamaño y perfil del equipo

El EGP / EMMR fue creado con sólo cuatro profesionales en el seguimiento de los proyectos y otros cuatro en el seguimiento de las metas. Posteriormente, en 2013, el equipo fue significativamente expandido, con la creación de la carrera de Analistas de Gerenciamiento de Proyectos y Metas y la ampliación de 50 vacantes, cubiertas por concurso. Pese a depender de EGP / EMMR, muchos de estos analistas estaban basados en áreas sectoriales, para fortalecer la presencia del modelo de gestión en toda la administración.

El equipo tenía un perfil diverso, con un mix de servidores de carrera del servicio público y otros con trayectoria en el sector privado (por ejemplo, mientras que Pereira Dias venía del sector público, el subsecretario Jean Caris –entrevistado para este informe– provenía del sector privado). En general, el Alcalde buscó incorporar personas con experiencia gerencial y técnica en la implementación de proyectos, y conocimiento de los procesos internos del gobierno municipal.

Funcionamiento efectivo y resultados

La creación de EGP / EMMR fue parte de una agenda más amplia de reforma de la administración pública de Río en este período. Su contribución específica para haber radicado en la especificación de metas priorizadas en las áreas sectoriales (expresadas en los Acuerdos de Resultado) y en la adopción de rutinas de seguimiento del avance de dichas metas, incluyendo el trabajo multi-ministerial para el logro de objetivos transversales.

Institucionalización

Si bien las oficinas continúan existiendo en el gobierno asumido en 2016 (con nuevos nombres, en la lógica de *re-brand, not disband* – Gold, 2016), la agenda de *delivery* y resultados parece haber perdido relevancia con el nuevo Alcalde, con un perfil diferente al de Paes.

A map of Colombia is shown in white against a light gray background. A black dot marks the location of Cali in the southwest, with a red line connecting it to the word "Cali" written in red.

Cali

9. Cali, Colombia: Equipo de Seguimiento Estratégico

En 2016, el nuevo Alcalde de Cali²⁶, Maurice Armitage, con una trayectoria previa en el sector privado, reorganizó la estructura del gobierno municipal. Dicha reforma incluyó la conformación de una jefatura de gabinete (la Secretaría de Gobierno) y, al interior de ésta, de un Equipo de Seguimiento Estratégico, abocado a apoyar el cumplimiento de las prioridades clave del Alcalde. Desde entonces, este equipo ha contribuido a coordinar y monitorear el avance de esos objetivos priorizados, adoptando procesos y herramientas habituales de las *Delivery Units* en la experiencia internacional.

Funciones de la unidad

El gobierno de Cali ya contaba previamente con un área dedicada a la formulación del plan general de gobierno (la Secretaría de Planeación). La conformación de un nuevo

equipo, dentro de la jefatura de gabinete, buscó poner un foco especial en ciertos objetivos de alta prioridad. Para esos objetivos, este equipo desempeña múltiples funciones típicas de Centro de Gobierno:

- El trabajo con las áreas sectoriales para especificar metas y trayectorias de cumplimiento;
- La coordinación inter-ministerial para los objetivos donde se requiere la contribución de múltiples áreas;
- El monitoreo intensivo de los avances y el desbloqueo de obstáculos cuando éstos requieren el "músculo" del Centro de Gobierno;
- La gestión política de proyectos priorizados (por ejemplo, en la negociación en el Concejo);
- El apoyo a la comunicación de gobierno en línea con sus objetivos prioritarios.

²⁶ Con 2.4 millones de habitantes a 2018, Cali es la tercera ciudad más poblada de Colombia. Lila Sinisterra y Juan González Mondragón fueron entrevistados para este caso.

A su vez, el equipo realiza investigación sobre temas de política pública en los que se busca innovar, en línea con experiencias de *policy unit* a nivel internacional.

Para el monitoreo, el equipo ha establecido un sistema de semáforos para indicar alertas en el desempeño. La estandarización de este esquema para el conjunto de objetivos monitoreados ha sido un proceso que tomó los primeros dos años de existencia del equipo. A su vez, el Alcalde recibe el reporte directo sobre los avances mediante reuniones semanales con la Secretaria de Gobierno, e incluso el semáforo suele presentarse en reuniones con todo el gabinete, por lo que cada secretario expone su desempeño ante el jefe del ejecutivo y sus pares.

Tipo y cantidad de objetivos que apoya

Los objetivos priorizados, definidos por el Alcalde tras discusión con funcionarios y asesores del Centro de Gobierno, incluyen principalmente objetivos de *producto*:

- La concreción de obras de infraestructura orientadas a desconcentrar la zona sur de la ciudad;
- La implementación del programa educativo "Mi Comunidad, mi escuela", que incluye componentes de infraestructura escolar y de calidad educativa;
- La ejecución de programas de desarrollo económico;
- Y proyectos puntuales, de aparición contingente según coyunturas.

Existen, a su vez, dos prioridades generales del gobierno (la seguridad y la movilidad) a los cuales estos proyectos contribuyen, aun si en ocasiones de manera indirecta.

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

El Equipo de Seguimiento Estratégico reporta directamente a la Secretaria de Gobierno, quien lidera a su vez otras unidades del Centro de Gobierno como la oficina de comunicación y la secretaría privada. Esta jefatura de gabinete ha sido una innovación introducida en 2016, y para afirmar su rol se ha valido del empoderamiento indudable del Alcalde; de su rol de monitor de la gestión; y de su apoyo a las áreas sectoriales para mejorar el cumplimiento de sus objetivos priorizados.

Como en otros casos, la conformación de una *Delivery Unit* ha supuesto cierta superposición con una

entidad preexistente, encargada de la planeación general del gobierno.

Tamaño y perfil del equipo

El equipo de seguimiento estratégico está conformado por 16 personas: 13 profesionales (tres de ellos con maestrías) y tres pasantes. La formación académica es interdisciplinaria: derecho, ciencia política, ingeniería, filosofía y economía. Son principalmente contratados a término (no empleados permanentes del municipio). Cada integrante del equipo es responsable por el seguimiento y la interlocución con distintas áreas del gobierno.

Funcionamiento efectivo y resultados

La jefatura de gabinete, y dentro de ésta, el Equipo de Seguimiento Estratégico, están empoderados por el Alcalde. Esto los habilita a desempeñar efectivamente sus funciones y a contribuir a dinamizar el cumplimiento de los objetivos prioritarios del gobierno: existen prioridades claramente definidas, con metas y trayectorias; se monitorea su avance y se reporta periódicamente al titular del Ejecutivo; se coordina a las áreas requeridas y se destraban obstáculos (políticos, presupuestarios, de gestión, etc.) para agilizar el cumplimiento; y se alimenta la comunicación del gobierno con evidencia de los avances.

A su vez, debe notarse que la consolidación de los instrumentos y las rutinas ha sido un proceso evolutivo, y que por ende recién en el último año de mandato se sistematizaron herramientas como el "semáforo". Otro desafío a notar es la institucionalización del equipo, en tanto este modelo de gestión resulta todavía relativamente novedoso para otros actores del sistema político.

Tipo y cantidad de objetivos que apoya

Las 16 prioridades definidas por el Gobernador referían mayormente a *resultados*, referidos a la creación de empleos, la reducción de la mortalidad infantil y la reducción en la emisión de gases, entre otros. El foco del seguimiento se basaba en la concreción de los planes operativos definidos para alcanzar esas metas.



10. Niterói (Río de Janeiro), Brasil: Núcleo de Gestión Estratégica

Rodrigo Neves fue elegido alcalde de Niterói²⁷ en 2012, cuando el municipio atravesaba una intensa crisis fiscal. En ese contexto, el nuevo gobierno adoptó una profunda reforma del modelo de gestión, que incluyó la adopción de un plan estratégico con metas de corto (4 años), mediano (8) y largo plazo (20), que fue elaborado con la participación de la sociedad civil y del sector privado

(Plan Niterói que Queremos 2014-2033). Para apoyar en el cumplimiento de las metas prioritarias de ese plan, se conformó en la oficina del Alcalde un "Núcleo de Gestión Estratégica" con funciones típicas de *Delivery Unit*. Entre los resultados alcanzados se destaca la mejora significativa en los índices de gestión fiscal del municipio, que pasó a estar considerado entre los mejores del país²⁸.

27 Niterói es un municipio del área metropolitana de Río de Janeiro, con 510.000 habitantes a 2018. El autor agradece a Paula Serrano (coordinadora del Núcleo de Gestión Estratégica) y Elissa Rasma (subcoordinadora), entrevistadas para este informe.

28 Según el índice de la Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Niterói pasó del puesto 2.188 en 2012 entre los municipios de Brasil al puesto 6 en 2016. Fuente: www.firjan.com.br, consultado el 5 de marzo de 2019.

Funciones de la unidad

Dentro del plan Niterói que Queremos, el gobierno estableció una clasificación de los distintos proyectos según su nivel de prioridad. La priorización se realizó en función de dos dimensiones: el impacto de los proyectos y su riesgo de ejecución (Prefeitura de Niterói, 2018). A su vez, cada dimensión se operacionalizó en una serie de criterios:

- El impacto de los proyectos se determinó según tres criterios: (1) su nivel de prioridad política para el Alcalde, (2) su nivel de visibilidad pública, y (3) su esperable impacto económico-social. El primero de los criterios representaba la mitad del valor de esta dimensión, mientras que el segundo el 20% y el tercero el 30%.
- El riesgo de los proyectos se determinó según cinco criterios: (4) la capacidad de los gerentes respectivos para resolver dificultades en la implementación; (5) la complejidad de las cadenas de entrega de cada proyecto, especialmente en referencia al rol de otras áreas; (6) el riesgo de incumplimiento de plazos para etapas clave de esos proyectos; (7) las capacidades institucionales del organismo a cargo del proyecto; y (8) la proporción del proyecto ejecutada por el gobierno local y por proveedores externos.

Excepto por los criterios 3 y 8 (considerados fijos), la valoración para los demás criterios se actualizaba cada tres meses.

La clasificación de los proyectos según estas dos dimensiones definió la intensidad del monitoreo requerida para cada uno. Los proyectos de máximo nivel de prioridad (alto impacto y elevado riesgo de ejecución) tenían reuniones quincenales de monitoreo con los gerentes responsables, y un contacto continuo con sus equipos para la aceleración de procesos. Los proyectos con el siguiente nivel de prioridad, ya fuera por su impacto elevado o por su riesgo de incumplimiento, tenían reuniones mensuales. Finalmente, los proyectos restantes tenían reuniones y acompañamiento sólo a demanda. Los proyectos de máximo nivel de prioridad eran menos de 10; lo propio con el siguiente nivel de priorización.

El Núcleo de Gestión Estratégica era responsable por apoyar a las áreas sectoriales en la *especificación de las metas* y los proyectos prioritarios; por *monitorear* su avance; y por *dinamizar* su ejecución, realizando las articulaciones requeridas para ello.

Tipos y cantidad de objetivos que apoya

El Plan Niterói que Queremos incluyó metas de *resultado* para las siete áreas temáticas priorizadas (orden y seguridad, salud, educación, prosperidad, inclusividad, eficiencia, y "vibrancia"). Dichas metas referían, por ejemplo, a la reducción en la tasa de homicidios, la disminución de la mortalidad infantil, la mejora en el desempeño en pruebas educativas, entre otros. Para contribuir a esos objetivos, se identificaron 32 objetivos de corto plazo (2014-2016), mayormente de *producto*, como la universalización de la red de saneamiento o la creación de nuevas vacantes en educación infantil. El Núcleo de Gestión Estratégica realizó su priorización entre estos 32 objetivos.

Para el período 2017-2020 se realizó un ejercicio similar, con 34 objetivos.

Relación con otras áreas del Centro de Gobierno

El Núcleo de Gestión Estratégica está basado en la oficina del Alcalde, lo que le brindó un empoderamiento considerable. Su creación implicó la necesidad de coordinarse con la entidad responsable por la planificación general del gobierno (Secretaría de Planificación y Gestión, SEPLAG). Ambas áreas trabajaron estrechamente, por ejemplo, en la definición de los indicadores para los proyectos priorizados.

Jerarquía del titular

El Núcleo de Gestión Estratégica no tenía una existencia formalizada, pero era un equipo cercano al Alcalde y su coordinadora tenía una trayectoria extensa, con etapas previas como Subsecretaria a cargo de la Oficina de Prioridades Estratégicas del estado de Minas Gerais (una de las referencias en Brasil en mejora de la gestión pública) y como gerenta de proyectos en el gobierno federal.

Tamaño y perfil del equipo

NGE tenía alrededor de 10 funcionarios: un coordinador, un subcoordinador, 4 monitores y 4 pasantes. Como en los otros casos analizados, el equipo tenía un perfil joven y bien calificado. La mayor parte de los funcionarios tenía una graduación en Gestión Pública por la Universidad Federal del Rio de Janeiro.

Funcionamiento efectivo y resultados

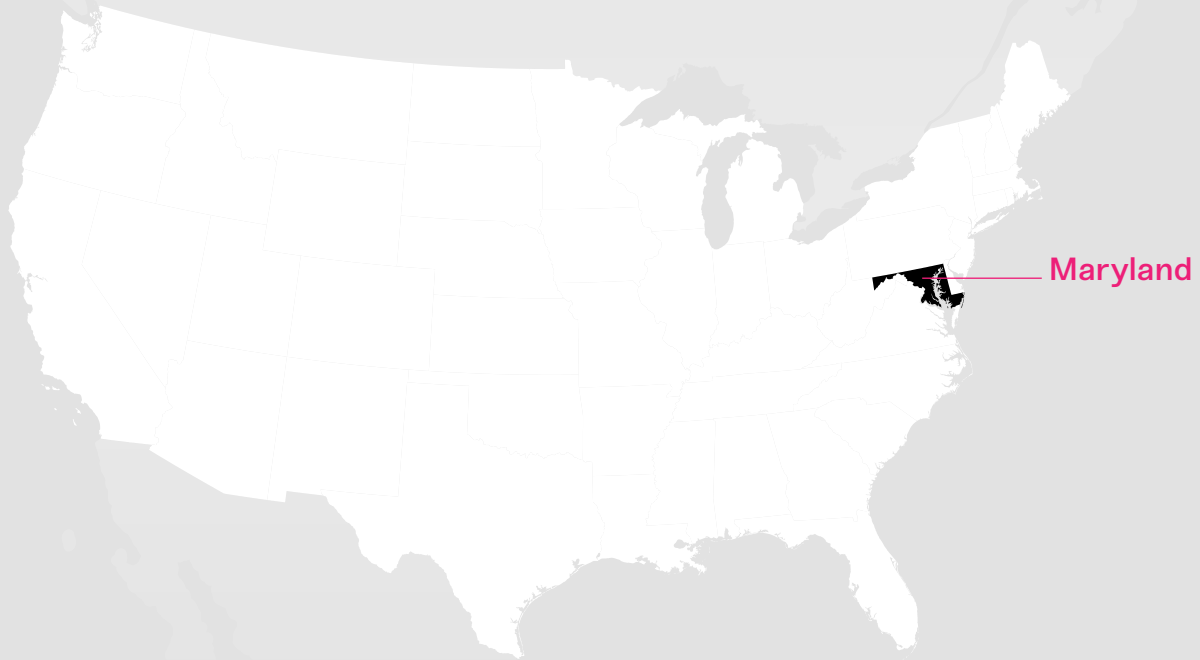
Entre los aspectos fuertes del caso de Niterói, se destacan: el empoderamiento del equipo de *Delivery Unit* conformado en el Centro de Gobierno; las capacidades técnicas de sus integrantes; y capacidad de priorizar metas de alta relevancia y darles un acompañamiento distintivo.

En el balance de sus metas para el primer mandato del Alcalde Neves, el gobierno de Niterói ha resaltado el cumplimiento de objetivos priorizados, como la universalización de la educación antes de los 6 años y la entrega de obras de infraestructura sanitaria. De todas formas, la rendición de cuentas de los objetivos es relativamente limitada y de difícil acceso (no existe un tablero en línea, por ejemplo).

Institucionalización

Creado al inicio del primer mandato del Alcalde Neves, el Núcleo de Gestión Estratégica continuó funcionando en su segundo mandato. Su reputación puede favorecer su continuidad, pero su falta de institucionalidad formal-legal (tanto del equipo como de sus procesos) puede facilitar su eventual finalización ante un cambio de gobierno²⁹.

29 En el marco de una causa judicial contra el Alcalde Neves, a fines de 2018 fue reemplazado interinamente por el presidente del concejo legislativo.



11. Maryland, Estados Unidos: StateStat

Luego de dos períodos como Alcalde de Baltimore, Martin O'Malley fue electo Gobernador del estado de Maryland. En su nuevo rol, "importó" el modelo original de CitiStat, aunque adaptándolo a las características de un gobierno estadual. Así, "StateStat" incorporó dos elementos novedosos: (i) el foco en objetivos estratégicos y multi-ministeriales, más ambiciosos que las metas de producto priorizadas a nivel municipal; (ii) el énfasis en habilitar el monitoreo ciudadano, con reuniones de seguimiento abiertas al público y un tablero online con la información de avance. A su vez, para un objetivo que requería la colaboración de otras jurisdicciones (la limpieza de la bahía de Chesapeake) se estableció un modelo similar junto a otros gobiernos estaduales (ChesapeakeStat) (Freeguard y Gold, 2015; Scharff, 2012; 2013).

Funciones de la unidad

Se estableció un equipo para apoyar al Gobernador en la implementación del modelo StateStat. Este equipo trabajó con los ministerios sectoriales para *especificar las metas* y las trayectorias en las 16 prioridades estratégicas definidas por el Gobernador; en la preparación y coordinación de las reuniones de *seguimiento* por cada prioridad; en el apoyo a las áreas para *destrabar obstáculos* de cumplimiento; y en la *rendición de cuentas pública* mediante el tablero online.

Dado el carácter transversal de las prioridades, múltiples áreas sectoriales participaban de cada reunión de seguimiento. Por lo tanto, aunque la frecuencia de éstas varía según el tema, esto implicaba que cada ministerio o agencia probablemente participara de alguna reunión de seguimiento de manera quincenal o

al menos mensual. Las reuniones eran presididas por el Gobernador o, en su ausencia, por su jefe de gabinete o el Director de StateStat.

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

Otras áreas de Centro de Gobierno participan de todas las reuniones de StateStat, como la oficina de presupuesto y la asesoría jurídica. Inicialmente, el Gobernador estableció dos equipos distintos (StateStat y una *Delivery Unit*) cuyas funciones presentaban múltiples superposiciones; antes de un año de iniciado el mandato, ambos equipos ya se habían fusionado en uno solo, por lo cual la definición de responsabilidades se volvió más precisa.

Jerarquía del titular

El primer Director de StateStat venía de dirigir CitiStat en Baltimore, por lo que tenía una importante experiencia directa en un rol similar. Al tiempo fue designado como vice-jefe de gabinete del Gobernador, y se designó a una nueva Directora de CitiStat con amplia experiencia en el sector público.

El cargo de Director de StateStat reportaba al jefe de gabinete del Gobernador.

Tamaño y perfil del equipo

El equipo tuvo entre seis y diez analistas en distintos momentos de los dos mandatos del Gobernador O'Malley (2008-2015). Los analistas eran mayormente jóvenes (menores de 30 años), con formación de postgrado en políticas públicas y pocos años de experiencia laboral previa.

Funcionamiento efectivo y resultados

La implementación de StateStat tuvo la ventaja de contar con líderes con experiencia directa en la adopción de CitiStat en el nivel local. De todas formas, existe menor evidencia sobre el efecto de este modelo de gestión en el logro de los objetivos priorizados en el nivel estadual. La fijación de metas de resultado (y no sólo de producto) implica una cadena de cumplimiento en la que intervienen más factores externos a la gestión del gobierno. Por lo tanto, aun cuando la mayoría de las prioridades presentaran avances, es difícil determinar en qué medida éstos son atribuibles a StateStat y en qué medida lo son a la recuperación económica más general que vivieron los Estados Unidos en esos años.

Institucionalización

A diferencia de CitiStat, que continuó bajo siguientes gobiernos (del mismo partido), StateStat no continuó durante la gestión del Gobernador que sucedió a O'Malley (de otro partido). El modelo de gestión estaba notoriamente ligado a la figura de O'Malley, quien de hecho basó su candidatura presidencial en sus logros en el Ejecutivo municipal y estadual, por lo que difícilmente habría podido mantenerse con un Gobernador de otro signo político.



12. Pernambuco, Brasil: modelo de gestión

El modelo de gestión del Gobernador Campos en Pernambuco, Brasil (2007-2014) es considerado una de las referencias en América Latina, especialmente en el nivel subnacional. Este modelo se caracterizó por la integración de las actividades de planificación de prioridades de gobierno; formulación del presupuesto detrás de esas prioridades; y monitoreo sistemático y desbloqueo de obstáculos desde el Centro de Gobierno. Para coordinar ese modelo, el Gobernador estableció una Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG), que integró las funciones antes referidas. Los resultados obtenidos favorecieron la reelección del Gobernador y la implementación del modelo también en el nivel municipal, en la capital estadual, Recife (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014).

Funciones de la unidad

SEPLAG tiene a su cargo la planificación del conjunto del plan de gobierno. Sin embargo, a su interior prioriza una serie de objetivos: 12 de ellos considerados estratégicos, cada uno de los cuales son sus propias metas (generalmente de proceso y de producto); 3 grandes objetivos en materia de seguridad ciudadana, educación y salud (que incluyen metas de resultado); y las grandes obras de infraestructura. Los 12 objetivos son monitoreados cada seis semanas, en reuniones presididas por el Gobernador o por el Secretario de SEPLAG, con participación de los distintos ministerios que contribuyen a cada uno de ellos. Los 3 "Pactos"

(seguridad, educación, salud) presentan reuniones más periódicas, semanales o quincenales, y tienen un acompañamiento mayor de SEPLAG (con oficinas específicamente abocadas a cada uno de ellos, y con personal de SEPLAG basado en esos ministerios). Finalmente, las grandes obras son monitoreadas por una Oficina de Gestión de Proyectos de SEPLAG, que utiliza metodologías de *project management*.

Además de trabajar en la *planificación de las prioridades* y en el *monitoreo* de su cumplimiento (y en la resolución de problemas de gestión para lograrlo), SEPLAG *rinde cuentas* públicamente del desempeño en los objetivos prioritarios, a través de la publicación periódica de informes de gestión.

Tipo y de cantidad de objetivos

SEPLAG monitoreaba tanto indicadores de *proceso* (como ejemplo, en el avance de proyectos de infraestructura) como de *producto* (como la concreción efectiva de esos proyectos) y también de *resultado* en 3 áreas de política pública: seguridad ciudadana (tasa de crímenes letales y violentos); educación (desempeño en pruebas educativas); y salud (tasa de muertes evitables).

Es relevante destacar que para esas áreas de máxima prioridad SEPLAG monitoreaba múltiples tipos de indicadores y se trazaba metas de resultado, además de establecer equipos específicos. Por lo tanto, aunque el organismo trabajaba en la planificación y el seguimiento general del gobierno, su organización interna revelaba un ejercicio de priorización y de foco específico hacia algunos objetivos.

Relación con otras áreas de Centro de Gobierno

Un rasgo destacado de este modelo es la integración de la planificación con la formulación presupuestaria en una misma entidad (la Secretaría de Hacienda tiene el rol de la gestión financiera). Esto le ha permitido a SEPLAG desempeñar un rol protagónico en el Centro de Gobierno de Pernambuco.

Jerarquía del titular

En general, los titulares de SEPLAG han sido de máxima confianza del Gobernador y peso político, con amplia

experiencia propia en el sector público pernambucano. De hecho, el primer Secretario fue luego candidato a Alcalde de Recife, resultando electo en 2011.

Tamaño y perfil del equipo

Hasta 2010, la mayoría del personal de la SEPLAG que trabajaba en la implementación del modelo tenía contratos temporarios. Ese año, la SEPLAG creó una nueva carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto, seleccionados por un proceso competitivo. Aunque jóvenes, este proceso sirvió para fortalecer el perfil de los aproximadamente 100 analistas que trabajaban en distintas funciones del organismo. En las oficinas específicas de los Pactos y en la de Gestión de Proyectos se desempeñaban entre 8 y 10 personas.

Funcionamiento efectivo y resultados

El modelo de gestión se aplicó efectivamente, con prioridades claramente establecidas y metas y trayectorias para cada una de ellas; instancias sistemáticas de revisión de los avances y toma de decisiones, con presencia de todos los "titulares" requeridos; y rendición de cuentas pública para facilitar el monitoreo ciudadano.

Desde la adopción del modelo Pernambuco presentó resultados muy destacados en objetivos priorizados de seguridad y educación, con indicadores que presentaron una evolución muy superior a la de años previos y al de la mayoría de los estados del país (ver Figura 4 respecto a seguridad). Estos posibles contrafactos sugieren que los resultados alcanzados son atribuibles, al menos en parte, al modelo distintivo implementado en Pernambuco. Asimismo, durante la gestión de Campos se multiplicó la ejecución en materia de inversión pública, lo cual puede ser atribuible al seguimiento específico dedicado a esos proyectos.

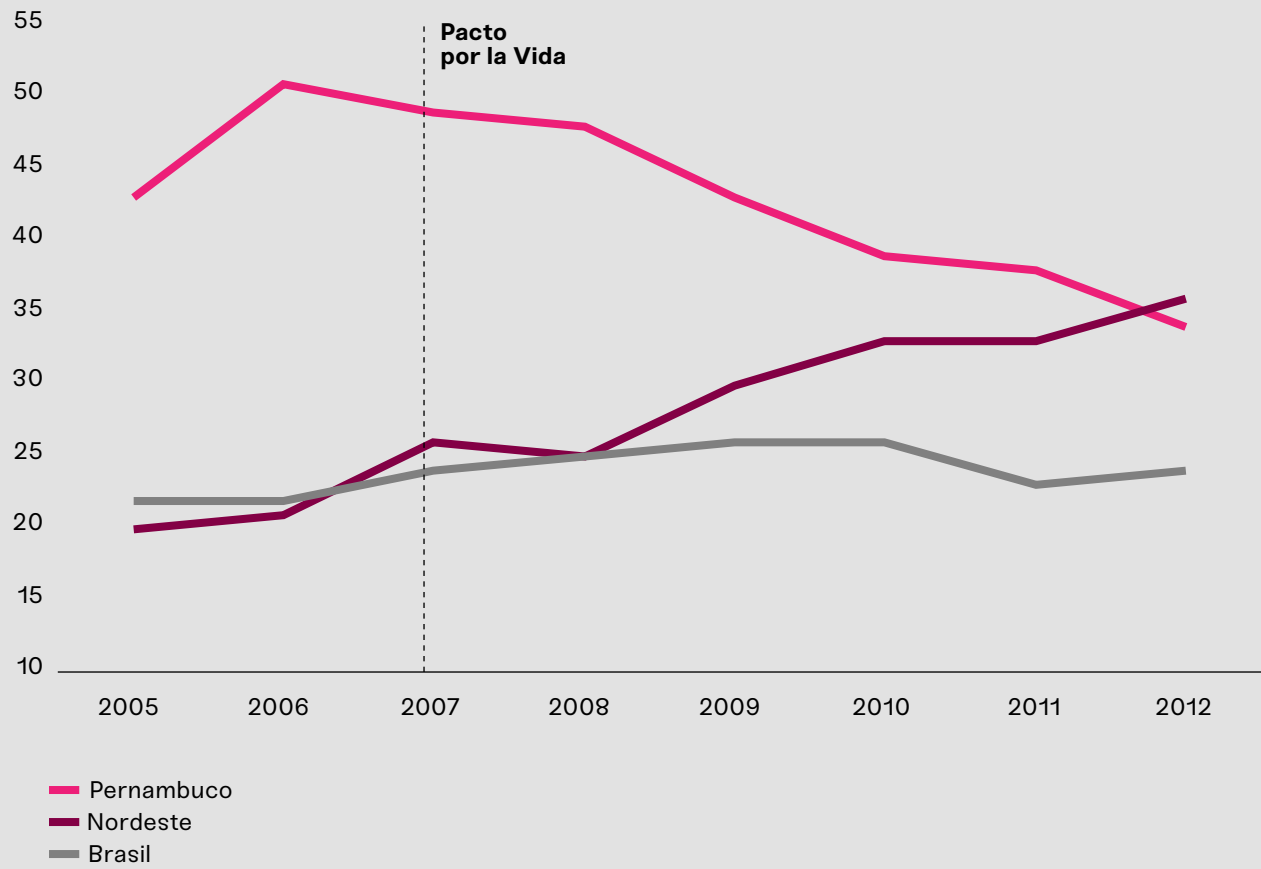
Institucionalización

El modelo continúa operando a 2019. El Gobernador que ha sucedido a Campos pertenece a su partido y era funcionario de su gobierno, lo cual ha favorecido su continuidad. Dada la extensión del modelo al nivel municipal en Recife, el arraigo de este enfoque de gestión en el estado es superior al registrado en otros casos.

FIGURA 6.

Evolución de la tasa de homicidios en Pernambuco en comparación con otras jurisdicciones, antes y después de la implementación del “Pacto por la Vida”

Fuente: Alessandro, Lafuente y Shostak (2014).





13.

São Paulo, Brasil: Unidad de Entrega de Proyectos Prioritarios

La Unidad de Entrega de Proyectos Prioritarios (UEPP) fue creada en el inicio de 2013, en la mitad del mandato de Geraldo Alckmin, dentro de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Regional del Estado de São Paulo, inspirada en la PMDU de Tony Blair, con el objetivo de acompañar los principales proyectos del gobierno. Se disolvió a mediados de 2014 (Villani et al., 2013)³⁰.

Funciones de la unidad

Los dos principales objetivos declarados de la UEPP eran (1) facilitar la ejecución de los proyectos prioritarios del Gobierno del Estado de São Paulo y (2) proveer informaciones para aumentar su conocimiento por parte de la población paulista. Sin embargo, no logró consolidar una rutina de reuniones periódicas de monitoreo, y la Unidad no logró empoderamiento

30 Cibele Franzese, ex Secretaria Adjunta de Gestión y Planeamiento del estado, fue entrevistada para este informe.

suficiente para hacer un acompañamiento efectivo con las secretarías sectoriales.

Tipo y cantidad de objetivos que apoya

En 2013, los proyectos monitoreados por la UEPP eran 150 (reducidos de 180 al inicio), divididos en nueve grupos de acuerdo con el área de actuación: 1. Saneamiento; 2. Vivienda y medio ambiente; 3. Movilidad; 4. Salud, deporte y ciudadanía; 5. Educación y cultura; 6. Logística; 7. Seguridad; 8. Mano de obra; y 9. Estado eficiente (gestión).

Sin embargo, existieron grandes dificultades para hacer la priorización de proyectos, dado que no había metodologías ni criterios claros para hacerlo.

Relación con otras áreas del Centro de Gobierno

La UEPP no tenía empoderamiento suficiente por parte del gobernador. El Centro de Gobierno tampoco era bien definido: había superposiciones entre la Secretaría de Planeamiento y la Casa Civil en cuanto a los roles de coordinación y de formulación presupuestaria.

Jerarquía del titular

La UEPP estaba basada en la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Regional, con *status* de "coordinación" (segundo escalón). Su titular (Rodrigo Gouvêa) provenía del sector privado (Accenture).

Tamaño del equipo

La UEPP fue inicialmente pensada con un equipo de 30 personas, entre directores, gestores, analistas de proyectos y funcionarios de apoyo, a ser distribuidos en sus cinco áreas - operacional, táctico, estratégico, comunicación y gestión.

En cuanto a su implantación, sin embargo, el equipo fue reducido a 20 miembros, con una nueva distribución entre los profesionales (Villani et al., 2013).

Perfil del equipo

46% del equipo tenía entre 21 y 30 años de edad. 50% tenía un nivel superior completo. Los profesionales con maestría representaban el 23% del equipo, mientras que el 15% tenía especialización. En ese equipo todavía había un 15% con nivel superior incompleto. El 58% del equipo tenía formación en administración o gestión pública (Villani et al., 2013).

El equipo tenía poca experiencia en el sector público: 35% presentaba menos de un año de actuación, y otro 46% tenía de uno a cinco años de ese tipo de actuación. Esta escasa trayectoria puede haber sido un factor importante para la baja efectividad de la UEPP.

Funcionamiento efectivo

Como aspecto positivo de la creación de la UEPP se puede mencionar la implantación de la noción de proyectos prioritarios y de un monitoreo apoyado en indicadores, que influyó en la creación de una Secretaría de Gobierno en el mandato siguiente.

Como contrapartida, se trató de un equipo con escaso empoderamiento; con experiencia limitada; y con dificultades para priorizar efectivamente objetivos a partir de criterios claros.

Institucionalización

La Unidad fue disuelta luego de un año y medio de su creación.

Bibliografía

Aguiar Pellici, L., y O. Martello Junior (2016). "Gestão por resultados: implementação e institucionalização na prefeitura municipal de Osasco". São Paulo: FGV.

Alessandro, M. (2016). "Compromisos de Gobierno en Buenos Aires: selección, cumplimiento y rendición de cuentas". Presentado en el XXI Congreso del CLAD, Santiago de Chile.

Alessandro, M., B. Cardinale Lagormasino, C. Scartascini y J. Torrealday (2019). "Transparency and trust in government: evidence from a survey experiment". BID, Nota Técnica.

Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2013). "The Role of the Center of Government: a Literature Review". BID, Nota Técnica.

Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Alessandro, M., M. Lafuente y R. Shostak. (2014). "Leading from the Center: The Management Model of Pernambuco". Nota técnica No. IDB-TN-638. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Alessandro, M. y F. Straface (2019). "Comittment to deliver: governance innovation in Buenos Aires". *Latin American Policy Journal*, Vol. 8 (33-37).

Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver. Fighting to transform Britain's public services*. Methuen, Londres.

Barber, M., P. Kihm y A. Moffit (2011). "Deliverology: from idea to implementation". McKinsey & Co.

Barber, M. (2015). *How to run a government so that citizens benefit and taxpayers don't go crazy*. Penguin Random House, Londres.

Behn, R.D. (2007). "What all Mayors would like to know about Baltimore's CitiStat performance strategy". IBM Center for the Business of Government.

Behn, R.D. (2014). *The Performance Stat Potential: a leadership strategy for producing results*. Washington D.C: Brookings Institution Press.

CAF (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*.

Campbell, Donald T (1979). "Assessing the impact of planned social change". *Evaluation and Program Planning*. 2 (1): 67-90.

Cavalcante, P. (2018). "Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: Várias nomenclaturas e uma questão principal". Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Chieppo, C. (2014). "New Orleans' winning strategy on the war on blight". *Governing Magazine*.

Coelho Vicente, E. (2013). "Unidades de Entrega e a coordenação na implementação de projetos prioritários". São Paulo: FGV.

Cunill Grau, N. (2014). Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Informe Comparativo: Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Caracas: CLAD.

Donovan, D., y M. Puente (2015). "Baltimore agency slow to hold officials accountable". *Baltimore Sun*, 7 de marzo.

Dunleavy, P., y R.A.W. Rhodes (1990). "Core Executive Studies in Britain". *Public Administration*, 68 (Spring): 3-28.

Etheridge, Z., y P. Thomas (2014). "Adapting the PMDU Model. The creation of a delivery unit by Haringey Council, London: a case study". Institute for Government, Londres.

Giles, J. (2014). "Do Municipal Stat Programs Improve Services and Reallocate Resources? Evidence from LouieStat". Martin School of Public Policy and Administration, University of Kentucky.

Gold, J. (2014). "International Delivery. Centres of government and the drive for better policy implementation". London: Institute for Government.

- Goldsmith, S. (2017). "What excellence looks like in local government". What Works Cities, Bloomberg Philanthropies.
- Hood, C. (2006). "Gaming in targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, 66(4).
- Jones, K. (2018). "Working with Mayors to create prosperous places". Londres: Winston Churchill Memorial Trust.
- Lafuente, M., y S. González (2018). "Do Delivery Units deliver? Assessing government innovations". BID, Nota Técnica.
- Maddox, R. (2020). "Reform of the centre of government". Institute for Government, London.
- Muller, T. (2018). *The tyranny of metrics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lanzaro, J. (coord.) (2018). Centro presidencial. Presidentes y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa. Madrid: Tecnos.
- Marques, A. et al. (2017). "Uma experiência de implantação de escritórios de gerenciamento de projetos na iniciativa pública". *Nova Lima*, DOM: v.11, n.31, p. 85-91.
- OECD (2020). "Public administration: Responding to the COVID-19 Pandemic. Functioning of the government, policy co-ordination and policy-making process".
- Peres Ortiz, M., y A. Medeiros (2017). "Reforma Gerencial em Contexto Local: Estudo Comparado dos Municípios de Osasco e Niterói". *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), jul.-set., 2017, 227-23.
- Pérez, T. y R. Rushing (2007). "The CitiStat model. How data-driven government can increase efficiency and effectiveness". Center for American Progress.
- Pough, B., y Q. Wan (2007). "Data Analytics and the Fight against Housing Blight: A Guide for Local Leaders". Harvard University.
- Prefeitura de Niterói (2018). "Manual de monitoramento e aceleração de projetos estratégicos do NGE". Núcleo de Gestão Estratégica, Niterói.
- Prefeitura de Rio de Janeiro (2018). "Escritório de Gerenciamento de Projetos e Metas – Fluxo de Documentos de Gerenciamento de Projetos". EGP, Rio de Janeiro.
- Radin, B. (2008). *Challenging the performance movement. Accountability, complexity and democratic values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Rebelo, A. (2016). "Modelo de gestão de Recife", presentado en la Conferencia "Governar por intuição o governar con evidencia", Buenos Aires.
- Reno-Weber, T., y B. Niblock (2013). "Beyond Transparency: Louisville's Strategic Use of Data to Drive Continuous Improvement", en Goldstein y Dyson (eds.) *Beyond transparency. Open data and the future of civic innovation*. San Francisco: Code for America.
- Santos, F., A. dos Santos y F. Drumond (2013). "A experiência mineira com uma unidade de entrega: Um estudo de caso da parceria do escritório de prioridades estratégicas com a Secretaria de Estado de Educação". VI Congresso CONSAD de Gestão Pública.
- Scharff, M. 2012. "An interview with Matthew Gallagher". Princeton University, Innovations for Successful Societies.
- Wiseman, J. 2018. "Data-Driven Government: the Role of Chief Data Officers". IBM Center for the Business of Government.
- Scharff, M. 2013. "Rethinking the role of the Cabinet: Maryland's Center of Government reforms, 2007 – 2012". Princeton University, Innovations for Successful Societies.
- The Public Strategies Group (2011). "City of New Orleans: a transformation plan for city government". St. Paul.
- Thornburgh, D., C. Kingsley y M. Rando (2010). "Smart Cities: PerformanceStat at 15". Fels Institute of Government, University of Pennsylvania.
- Vilhena, R., H. Falcao Martins, C. Marini, y T. Barreto Guimaraes (Orgs). 2006. *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brazil: Editora UFMG.
- Villani, A et al. (2013). "Gestão de pessoas - Integração e motivação em contexto de pressão por resultados: o caso UEPP". Fundação Getúlio Vargas.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Free Press.



caf.com
@AgendaCAF