



El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe

Martín Alessandro,
Mariano Lafuente y
Carlos Santiso

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)

División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-591

Octubre de 2013

El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe

Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Alessandro, Martín.

El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe / Martín Alessandro, Mariano Lafuente, Carlos Santiso.

p. cm. (IDB Technical Note; 591)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration— Latin America. 2. Politics and government— Latin America. 3. Government accountability— Latin America. I. Lafuente, Mariano. II. Santiso, Carlos. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Title. III. Series.

IDB-TN-591

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo o de los países que ellos representan.

El uso comercial no autorizado de los documentos del Banco está prohibido y puede ser sancionado de acuerdo con las políticas del Banco y/o las leyes aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: mlafuente@iadb.org

Resumen*

Existe un interés creciente en América Latina y el Caribe en el fortalecimiento del estratégico Centro de Gobierno (CdG). Stricto sensu, el CdG refiere a la institución o al grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno. Este documento ofrece un marco conceptual sobre el CdG, en el que se describe su propósito principal, sus funciones básicas y sus estructuras habituales. Además, presenta evidencia empírica exploratoria para analizar en qué medida los CdG de América Latina y el Caribe están desempeñando esas funciones. A partir del análisis de las tendencias regionales que serán presentadas aquí, este documento enuncia una posible agenda de trabajo de fortalecimiento del CdG en la región. Finalmente, propone una Matriz de Desarrollo Institucional (MDI) del CdG, herramienta que puede ayudar a los países a diagnosticar las deficiencias de capacidad entre lo que sus CdG *están haciendo* y lo que *deberían estar haciendo* para lograr sus objetivos.

Códigos JEL: H10, H11, H12

Palabras clave: Centro de Gobierno, Presidencia, planificación estratégica, coordinación, monitoreo

* Carlos Santiso es Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mariano Lafuente es Especialista Sénior en Modernización del Estado de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Martín Alessandro es consultor de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Este documento se ha beneficiado enormemente de las ideas, de los comentarios y de los valiosos aportes de Rodrigo Egaña (Chile), Carlos Flores Alcocer (México) y Ray Shostak (Reino Unido), sobre la base de su experiencia de liderazgo en instituciones de CdG. Asimismo, agradecemos a todos los funcionarios de CdG de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Perú y Uruguay que completaron una encuesta que se realizó en julio de 2013, así como a los expertos Alejandro Argüello Hüper (Honduras y Nicaragua), Esther Hernández Medina (República Dominicana), Anabella Lardé (El Salvador), Juan Fernando Londoño (Colombia), Carla Morales Rojas (Costa Rica), Conrado Ramos (Uruguay), Hugo Royg (Paraguay), Patricia Sinclair McCalla (Jamaica) y Mayén Ugarte (Perú), que proporcionaron las bases para el análisis empírico de este documento. Agradecemos también los aportes de Víctor Dumas (consultor de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID).

Tabla de contenidos

1. Introducción	1
2. Un marco conceptual del Centro de Gobierno	3
2.1 Propósito	4
2.2 Funciones	5
2.3 Estructura	10
2.4 Estilos de gestión	14
2.5 Personal	16
3. La situación de los Centros de Gobierno en América Latina y el Caribe	17
3.1 Gestión estratégica	17
3.2 Coordinación	18
3.3 Monitoreo y mejora del desempeño	20
3.4 Gestión política	21
3.5 Comunicaciones y rendición de cuentas	21
3.6 Funciones y práctica del CdG en ALC: conclusiones	22
4. Una agenda para fortalecer los Centros de Gobierno en América Latina y el Caribe	25
Referencias	29
Anexo: Matriz de Desarrollo Institucional (MDI) del CdG	31

Introducción

Existe un interés creciente en América Latina y el Caribe (ALC) en la labor del Centro de Gobierno (CdG), en paralelo a un renovado interés en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).¹ Este documento ofrece un marco conceptual sobre el CdG, que describe su propósito principal y las funciones básicas que debe realizar para lograrlo. Además, presenta evidencia empírica exploratoria para evaluar en qué medida los CdG de la región están llevando a cabo esas funciones. A partir de un análisis de estas tendencias regionales, se enuncia una agenda de fortalecimiento del CdG para ALC. Finalmente, el documento también propone una Matriz de Desarrollo Institucional (MDI), derivada del trabajo conceptual, que puede ayudar a diagnosticar las deficiencias de capacidad entre lo que el CdG de cada país *está haciendo* y lo que *debería estar haciendo* para llevar a cabo sus funciones básicas.²

El Centro de Gobierno busca proporcionar orientación estratégica, resolver desafíos de coordinación, y promover un enfoque de conjunto del gobierno. Muchos de los problemas que enfrentan los gobiernos son transversales y multidimensionales, en el sentido de que atraviesan las fronteras funcionales y exigen la participación de múltiples ministerios. Estos *problemas horizontales* no pueden ser abordados únicamente mediante *respuestas verticales*, como las que tradicionalmente suministran los “silos” ministeriales. Por lo tanto, es fundamental que haya una participación central más fuerte para producir una

respuesta coherente a los problemas que enfrentan los gobiernos.

Además, en algunos países las olas anteriores de reformas gubernamentales han descentralizado la toma de decisiones y la implementación en organismos autónomos o en entidades no gubernamentales. Estos cambios han disminuido la capacidad de la alta dirigencia política para proporcionar orientación estratégica al gobierno. En este contexto, fortalecer la función rectora del Centro es fundamental para brindar una dirección unificada y coherente a la

¹ Como ejemplos de este interés cabe mencionar los proyectos sobre “Alto Gobierno” del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2011); los proyectos de fortalecimiento de las oficinas presidenciales financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de su Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (Sigob) y otros programas; la creación en 2013 de un Grupo de Estudios del Ejecutivo en la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip); y las reuniones de la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes de la Secretaría General Iberoamericana. La red de altos funcionarios de Centro de Gobierno de la OCDE, creada en 1981, ha ganado en años recientes una tracción adicional, dado que el rol orientador del Centro durante la crisis económica se ha vuelto aún más relevante. Además, este informe forma parte del proyecto regional “Fortalecimiento y promoción de la innovación en las instituciones de Centro de Gobierno (CdG) de América Latina y el Caribe” del BID. Los primeros pasos de este proyecto incluyen una revisión de la literatura sobre CdG (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013) y esta nota técnica.

² La MDI es todavía un trabajo en proceso, que se continuará refinando y ampliando con nuevas consultas a expertos y funcionarios de CdG de la región.

totalidad del gobierno, y para asegurar que la agenda del gobierno se lleve adelante con firmeza.

Finalmente, la mayor demanda ciudadana de los últimos años para que se mejoren los servicios públicos, junto con una situación fiscal más consolidada en muchos países, ha generado un creciente interés por optimizar el rendimiento y aumentar el impacto de las políticas gubernamentales. El CdG también tiene un importante papel que desempeñar aquí, ya que está idealmente posicionado para establecer las prioridades clave del gobierno, promover soluciones innovadoras, monitorear el desempeño de los ministerios y organismos, y apoyar a los que requieren mejoras.

Estos desafíos exigen que se fortalezcan el estratégico Centro de Gobierno y sus instituciones clave, mediante las herramientas necesarias para que lleven a cabo las funciones mencionadas. Aunque las instituciones del CdG tienen un componente político importante, ya que están ubicadas en el vértice de la estructura gubernamental, también requieren amplias capacidades técnicas. Pueden desempeñar mejor sus funciones, y servir por lo tanto mejor al gobierno, si poseen una fuerte capacidad técnica, y si aplican herramientas y procesos avanzados para apoyar su trabajo.

No siempre es posible efectuar una distinción clara entre las funciones políticas y técnicas del CdG, ya que gran parte de su trabajo se encuentra en la frontera entre la política y la administración; sin embargo, *tener un CdG técnicamente fuerte es de interés para cualquier gobierno que busque implementar su*

programa y lograr resultados. Es cierto que los presidentes pueden descuidar la importancia de establecer un CdG fuerte, pero si los ciudadanos están exigiendo soluciones a problemas horizontales y multidimensionales, así como servicios públicos de alta calidad, o si el presidente ha accedido al cargo prometiendo resultados, apoyarse en un CdG competente mejoraría su capacidad de responder a esas demandas. Los beneficios de un CdG eficaz se hacen evidentes en esos contextos.

Este texto se organiza de la siguiente manera:

- La segunda sección proporciona un **marco conceptual del Centro de Gobierno**, que incluye un análisis de su propósito, sus funciones, sus estructuras típicas, sus estilos de gestión y sus recursos humanos.
- La tercera sección presenta evidencia empírica exploratoria acerca de **la situación actual de los Centros de Gobierno de América Latina y el Caribe**, que describe las tendencias generales en la región a partir de datos recogidos a través de encuestas a gobiernos y expertos.
- La cuarta sección expone una posible **agenda para el fortalecimiento de los Centros de Gobierno en América Latina y el Caribe**.
- Finalmente, en el anexo se propone una **Matriz de Desarrollo Institucional (MDI)** que puede ayudar a diagnosticar brechas de capacidad entre lo que el CdG en cada país *está haciendo* y lo que *podría estar haciendo* para llevar a cabo con mayor eficacia sus funciones esenciales.

Un marco conceptual del Centro de Gobierno³

El concepto de Centro de Gobierno (CdG) refiere a la institución o al grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno⁴ (James y Ben-Gera, 2004; Banco Mundial, 2010a). A diferencia de los ministerios y de otros organismos gubernamentales, las instituciones de CdG no están directamente involucradas en la prestación de servicios y no se concentran en un área específica de políticas, sino que se ocupan de la gestión estratégica, la coordinación, el monitoreo, la mejora general y la comunicación de la acción gubernamental. Y a pesar de que trabaja directamente para apoyar al presidente, el CdG sirve a todo el gobierno, ya que la calidad y el impacto de todas las políticas clave pueden verse fortalecidos por el liderazgo y el papel facilitador del centro.⁵

Sin embargo, esta definición general del CdG no se traduce en un modelo institucional predeterminado y fijo para la organización de las funciones de CdG. No puede indicar exactamente qué instituciones o unidades conforman el CdG en cada país. Las mismas funciones de CdG pueden llevarse a cabo por diferentes instituciones y estar organizadas de diferentes maneras en cada país; además, la composición del CdG no está establecida de forma inmutable, sino que evoluciona con el tiempo para adaptarse a las necesidades políticas definidas por los presidentes, y se ajusta a los contextos y las circunstancias específicas de cada país. Aun si las instituciones tienen nombres similares en distintos países, o se encuentran en la misma posición dentro de la estructura del

Ejecutivo, en realidad pueden llevar a cabo diferentes tareas. Por lo tanto, sería inapropiado tratar de elaborar una lista de las instituciones de CdG que sea aplicable a todos los países de América Latina y el Caribe. En cambio, es más conveniente describir primero cuáles son los **propósitos** del CdG, luego definir

³ Esta sección se basa en la revisión de la literatura sobre Centros de Gobierno preparada por la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013), y en los debates mantenidos en el Taller de Expertos sobre Centros de Gobierno, celebrado en Washington, D.C., del 12 de junio al 14 de junio de 2013.

⁴ Al hablar del titular del Poder Ejecutivo, este informe se referirá al presidente, pero cabe notar que en países parlamentarios el CdG apoya al primer ministro, que es quien conduce el gobierno. Asimismo, aunque este informe se focaliza en el nivel nacional de gobierno, el CdG también existe en gobiernos subnacionales, y muchos aspectos del análisis de este documento son aplicables también a niveles subnacionales; en particular, al nivel estadual.

⁵ Como el del CdG es un campo emergente de estudio en la investigación de la administración pública, la evidencia sobre los efectos de configuraciones alternativas de CdG en el desempeño gubernamental es aún muy limitada. La mayoría de los hallazgos se apoyan sólo en argumentos teóricos o evidencia anecdótica, y la mayoría de los estudios de caso es descriptiva antes que explicativa. Los análisis cuantitativos son aún menos frecuentes, y se ven limitados a la función de monitoreo del desempeño, donde los indicadores cuantitativos están más disponibles (véanse Propper et al., 2008; Kelman y Friedman, 2009; Bevan y Wilson, 2013). Por lo tanto, como se propone en las conclusiones, la agenda para el trabajo futuro en este tema debería incluir estudios sobre el impacto de las actividades del CdG.

las **funciones** que deben desarrollarse para lograrlos y, finalmente, identificar las **estructuras** típicas que suelen desempeñar estas funciones.

Así, en la subsección 2.1 se describe el propósito principal del CdG, destacando el valor que añade a la labor del gobierno. En la subsección 2.2 se analizan las funciones básicas que desempeña el CdG para cumplir con este propósito, y en la subsección 2.3 se describen los tipos habituales de instituciones que existen para desarrollarlas. En la subsección 2.4 se presentan modelos de estilos de gestión de un CdG, y en la subsección 2.5 se analiza la cuestión de los recursos humanos.

2.1 Propósito

El CdG se encuentra en una posición única para ofrecer una perspectiva general de la acción del gobierno, que sólo puede existir en el Centro. Entonces, una pregunta clave es: ¿qué agrega esta perspectiva más amplia a la labor del gobierno? La respuesta se puede resumir en cinco puntos, que reflejan el propósito del CdG:

- i. *Asegurar la coherencia de la acción de gobierno.* Los gobiernos se enfrentan al riesgo de producir políticas inconsistentes, especialmente porque los objetivos de los distintos ministerios y organismos pueden estar en tensión. Sólo el centro puede alinear todas estas unidades separadas para asegurarse de que sus acciones sean compatibles y coherentes, y que generen sinergias para maximizar su impacto para los ciudadanos. El CdG también trata de asegurar la coherencia de las regulaciones producidas por los distintos ministerios y organismos mediante la definición de una orientación unificada que las guía.⁶
- ii. *Mejorar el desempeño del conjunto del gobierno.* Se espera que las políticas del gobierno produzcan resultados e impactos positivos para los ciudadanos. Las instituciones del CdG están en una posición ideal para impulsar el rendimiento mediante el establecimiento de un marco: a) que

exprese claramente los objetivos a alcanzar; b) que comunique eficazmente a todos en el gobierno —y en el sistema más amplio de prestación de servicios— cuáles son esos objetivos; c) que alinee el presupuesto para cumplirlos; d) que monitoree el avance hacia su cumplimiento; y e) que intervenga para ayudar a hacer ajustes o para crear capacidad cuando los resultados no son los esperados. El CdG también es fundamental para liderar cambios y para incubar la innovación mediante la promoción de enfoques de conjunto del gobierno en la modernización estatal, y mediante la coordinación de innovaciones horizontales clave (lo cual incluye, entre otros elementos, el gobierno electrónico y la transparencia gubernamental).

- iii. *Proporcionar una narrativa coherente de las acciones del gobierno.* Los gobiernos no sólo deben producir políticas coherentes, sino también comunicarlas de una manera consistente. Mientras que los ministerios pueden tener interés en resaltar su propia agenda sectorial y sus logros, el CdG puede garantizar que el contenido y los tiempos de las comunicaciones respondan a una estrategia y a prioridades del conjunto del gobierno.
- iv. *Conducir la dirección política del gobierno.* Los gobiernos llegan al cargo con una visión general que tienen la intención de traducir en políticas públicas. Este proceso generalmente implica negociar con otros actores clave (el Poder Legislativo, la burocracia, la sociedad civil, el sector privado) que pueden tener sus propios intereses y metas. Por lo tanto, las instituciones de CdG proporcionan el apoyo que el presidente necesita para liderar este proceso y asegurarse de que el programa del gobierno, elegido por los ciudadanos en elecciones democráticas, guíe efectivamente la adopción e implementación de políticas.

⁶ En muchos países de la OCDE, instituciones de CdG originaron (y lideraron) un enfoque del conjunto del gobierno en la gobernanza y la supervisión de la política regulatoria (Banco Mundial, 2010c).

- v. *Asegurar un vínculo adecuado con los ciudadanos.* Los gobiernos democráticos tienen una responsabilidad y un interés en escuchar a los ciudadanos, responder a sus expectativas, vincularse con ellos y promover su participación. El CdG puede establecer un marco para garantizar que todos los ministerios y organismos sigan prácticas consistentes en este sentido.

Todos estos aspectos del propósito del CdG comparten el hecho de que sólo se pueden hacer desde el centro. Ningún ministerio tiene la perspectiva general que tienen las instituciones de CdG, y este es el valor que agrega el CdG para mejorar la acción de gobierno.

2.2 Funciones

Cumplir con el propósito expuesto en el apartado anterior requiere cumplir con determinadas funciones, asociadas a las instituciones de CdG. Estas funciones se pueden describir de la siguiente manera: i) asegurar una gestión estratégica del gobierno; ii) garantizar la coordinación de las políticas públicas; iii) monitorear y mejorar el desempeño; iv) gestionar la política de las políticas públicas; y v) comunicar los logros y acciones del gobierno, y rendir cuentas a los ciudadanos.

- i. *Asegurar una gestión estratégica del gobierno.* Los presidentes son elegidos bajo una plataforma política, la cual se presenta a los ciudadanos durante la campaña electoral. Los programas electorales varían mucho en sus niveles de especificidad, pero nunca tendrán el grado de detalle necesario para convertirse en un verdadero plan de acción que pueda implementarse sin una profundización posterior. El CdG desempeña un papel de liderazgo en la coordinación de la formulación del programa de gobierno, ya que tiene la perspectiva más amplia para garantizar la coherencia de sus objetivos (OCDE, 2007). También puede ayudar a los ministerios sectoriales,

trabajando colaborativamente, a proponer y revisar sus objetivos y a enfocarse en las prioridades de las altas autoridades del gobierno.

El CdG debe concentrarse en unos pocos objetivos estratégicos (con seguridad menos de 10, y cuantos menos mejor, de acuerdo con las experiencias internacionales) que reflejen las verdaderas prioridades principales del presidente y del gobierno. Esto no quiere decir que el resto del trabajo gubernamental no deba ser planificado y administrado efectivamente por los ministerios, pero las principales prioridades del gobierno en su conjunto requieren una atención especial del CdG. Los ministerios deben desarrollar planes de trabajo accionables para cubrir todos los temas de su jurisdicción, pero el CdG trabaja con ellos sólo en los que son críticos para el éxito del gobierno. El CdG debe ser consciente de que si todo es prioritario, entonces nada lo es.

Puede haber crisis y eventos inesperados que impongan nuevas prioridades a los gobiernos y alteren los planes existentes. Sin embargo, los gobiernos necesitan siempre una clara indicación de hacia dónde quieren ir y cómo llegar allí. Este proceso de gestión estratégica, que es más dinámico y flexible que una simple actividad de planificación de una sola vez, sólo puede llevarse a cabo desde el centro. La gestión estratégica también es útil para mantener un enfoque sistémico y evitar que se pierda el rumbo fijado (Barber, 2008). Esto es también necesario para garantizar que todas las decisiones importantes compartan la orientación estratégica del gobierno, y que no surjan de apelaciones ad hoc al presidente cuando este/a se reúne con los ministros y otros funcionarios.

En ocasiones, los programas de gobierno se enmarcan dentro de planes generales de desarrollo a largo plazo del país. Liderar la elaboración de estos planes, lo que por lo general implica la participación de múltiples actores de dentro y fuera del gobierno, es una tarea que suele conducirse desde el centro.

- ii. *Garantizar la coordinación de las políticas públicas.* Tradicionalmente, las administraciones públicas se han organizado siguiendo líneas funcionales verticales (ministerios y organismos) que permiten la división del trabajo y la especialización, pero plantean el desafío de la fragmentación y la falta de coherencia del gobierno en su conjunto. La ausencia de una coordinación efectiva puede conducir a que los problemas sean “arrojados” de un organismo a otro sin que se resuelvan, a duplicaciones involuntarias que causan confusión e ineficiencia, y a un aumento de los conflictos burocráticos, entre otras situaciones problemáticas (Gaetani, 2011). La coordinación desde el centro es la respuesta a estos potenciales desafíos y a la necesidad de abordajes de conjunto del gobierno.

La coordinación dirigida por el CdG se refiere principalmente a los procesos de elaboración e implementación de las decisiones. Las instituciones de CdG, con su perspectiva integral de la administración, son especialmente adecuadas para ello. El centro no sólo puede proporcionar una coordinación vertical mediante la resolución de conflictos entre los diferentes ministerios, sino que también puede facilitar la coordinación horizontal entre ellos. El CdG puede fomentar la coordinación de las siguientes maneras (Ben-Gera, 2004):

- Mediante la adopción de una perspectiva amplia, que indique a los ministerios la necesidad de ajustar sus propuestas para adaptarse a la orientación general y a las prioridades del gobierno.
- Como “guardián del proceso”, asegurando que las propuestas se presenten a través de los canales adecuados y tras recibir las consultas necesarias.
- Mediante la resolución de conflictos y el cumplimiento de un rol de arbitraje, presidiendo reuniones interministeriales cuando existan desacuerdos.

- Informando al presidente cuando estos conflictos no se hayan resuelto en un nivel jerárquico inferior y exijan su decisión.

La coordinación es especialmente relevante en las cuestiones transversales, dado que los problemas horizontales no pueden resolverse exclusivamente con enfoques verticales en “silos” ministeriales. Estos problemas pueden surgir en un contexto específico (como la respuesta ante desastres naturales), o pertenecer a áreas de política que necesariamente involucran a múltiples ministerios (por ejemplo, la reforma del servicio civil y la administración pública, la modernización del Estado y la innovación a través del gobierno electrónico, el monitoreo de las políticas regulatorias sectoriales, y las negociaciones internacionales intersectoriales), o ser características estructurales del sistema de gobierno (como las relaciones con los gobiernos subnacionales en los sistemas federales).

Cuando aparecen situaciones de crisis o conflicto, generalmente el CdG es capaz de reunir a todos los ministerios para que trabajen juntos en la resolución del problema. Un reto fundamental para el CdG es institucionalizar dicha colaboración también en tiempos normales.

La coordinación es necesaria tanto en el *diseño* de las políticas como en su fase de *implementación*. En el primer caso, busca promover decisiones y enfoques de conjunto del gobierno, para impedir que los distintos ministerios adopten políticas inconsistentes o incluso contradictorias; en el segundo caso, trata de garantizar que los programas o actividades que realizan los ministerios y organismos estén alineados con las prioridades de políticas y no choquen entre sí. Por ejemplo, en la revitalización de zonas geográficas desfavorecidas pueden necesitarse los programas de varios organismos gubernamentales. Estos programas no sólo deben ser conceptualmente coherentes, sino que también deben implementarse en la secuencia correcta. Con su perspectiva más amplia, y sin tener su

propio territorio burocrático para proteger, las instituciones de CdG son las que se encuentran mejor posicionadas para proporcionar la coordinación transversal para el diseño y la implementación de políticas.

La coordinación también incluye promover la contestabilidad de las políticas, garantizando que todos los actores y perspectivas relevantes hayan sido incluidos en el proceso de toma de decisiones. Esto no sólo favorece la coherencia de las políticas que se están adoptando, sino también su calidad (Banco Mundial, 2010a), la que se ve perjudicada si el encargado de la toma de decisiones no ha recibido múltiples e independientes fuentes de información y asesoramiento antes de tomar una decisión.

La calidad de la elaboración e implementación de políticas también mejora mediante el uso sistemático de evidencia empírica en todo el ciclo de políticas. En este sentido, el CdG tiene la autoridad política para establecer normas para los ministerios y organismos, y puede proporcionar la asistencia necesaria para la adopción de políticas basadas en evidencia, especialmente en las áreas que tienen menos capacidades. Este esfuerzo tiene que ser impulsado por instituciones que están cerca (y tienen el apoyo) del presidente; por eso, las instituciones de CdG son ideales para esta tarea (aunque, en ciertos contextos, puede haber ministerios de línea u organismos que estén liderando el proceso, y en este caso una estrategia válida podría ser fortalecer sus capacidades).

- iii. *Monitorear y mejorar el desempeño.* Al liderar la definición de las prioridades estratégicas del gobierno y coordinar el diseño y la implementación de políticas, el CdG apoya al presidente en la tarea de proveer coherencia a la gestión. Una función relacionada que el CdG debe cumplir es el monitoreo de estos compromisos en la fase de implementación, para garantizar tanto que se brinden servicios públicos de alta calidad como la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Con información oportuna y accionable, el CdG puede negociar apropiadamente soluciones cuando el rendimiento sea insuficiente, y puede elevar el asunto a la atención del presidente cuando el problema sea lo suficientemente grave o no esté siendo resuelto. Por otra parte, el monitoreo del CdG debería proporcionar un incentivo a los ministerios para mejorar el desempeño *antes* de que el centro deba intervenir.

Al igual que sucede con la mayoría de las reformas institucionales, es difícil determinar el impacto que un seguimiento riguroso de las iniciativas clave del gobierno tiene sobre los resultados obtenidos por los ministerios. Usualmente no hay un contrafáctico que se pueda utilizar para estimar el impacto atribuible al monitoreo del CdG. Sin embargo, Alessandro, Lafuente y Santiso (2013) analizan varios casos, como los de Australia, Chile y Reino Unido, entre otros, en los que este seguimiento ha demostrado ser útil para orientar el trabajo de los ministerios hacia la búsqueda de resultados y las intervenciones basadas en evidencia. En este sentido, el monitoreo puede producir un poderoso incentivo para enfocar el trabajo del gobierno en la consecución de resultados para los ciudadanos.

La revisión de la literatura especializada (Barber, 2008; Dumas, Lafuente y Parrado, 2013; Chakrabarti, 2007; Lindquist, 2007; Richards y Smith, 2006; Wana, 2006) deja otras lecciones que se pueden aprender de experiencias previas:

- *El liderazgo y apoyo personal del presidente* constituye un elemento crítico para el éxito del proceso de monitoreo. Incluso si dedica una muy pequeña parte de su tiempo (que es por lo general el bien máspreciado en el gobierno) a reunirse periódicamente con el jefe de la unidad de monitoreo, el presidente puede enviar una señal clara de su compromiso con este proceso, altamente visible para las entidades que estén siendo supervisadas.

- *El CdG debe centrarse sólo en unas pocas prioridades estratégicas a monitorear.*⁷ Entre ellas, es probable que deba intervenir más en las que están a cargo de ministerios con capacidades relativamente más débiles y en las que son más centrales para las promesas del gobierno. Las rutinas y los procedimientos deben estar establecidos antes de que aparezca la necesidad de estas intervenciones, para que puedan ser desplegadas rápidamente en caso de problemas. Estas colaboraciones deben ser relativamente rápidas; se espera que, en unas pocas semanas, el cuello de botella que causa el problema debería haber sido resuelto.
 - *Tener un mapeo claro del sistema de prestación de las prioridades del gobierno* ayuda a aprovechar al máximo los datos recogidos en el proceso de monitoreo, con el fin de definir con claridad los objetivos esperados, identificar los roles y responsabilidades, y detectar los riesgos y vulnerabilidades que pudieran estar influyendo en el logro de resultados.
 - *Actualmente la tecnología permite realizar un monitoreo continuo del desempeño*, lo cual es fundamental para seguir su evolución, emitir alertas tempranas y corregir problemas. Es esencial que se establezcan mecanismos de retroalimentación permanentes (en la forma de informes de desempeño, tableros de control, reuniones periódicas de seguimiento dentro de cada ministerio, reuniones con el CdG o incluso con el presidente, entre otros).
 - *Ayudar a desbloquear los obstáculos que están causando los resultados insuficientes*, cuando no se cumplen ciertos objetivos clave, es una tarea fundamental que sólo el CdG puede llevar a cabo. Este proceso puede tomar formas más confrontadoras o más colaborativas. Si los ministerios temen ser expuestos y amonestados, pueden tener incentivos para manipular el sistema de monitoreo, notificando datos de validez cuestionable en vez de trabajar para solucionar los problemas. Entonces, el CdG puede preferir intervenir de manera más colaborativa, aportando su experiencia en la resolución de problemas.
 - *El CdG puede promover iniciativas basadas en evidencia*, fomentando la recolección y el uso de datos para el monitoreo y la mejora del rendimiento. La utilización de datos objetivos sobre el desempeño puede ayudar a incorporar el valor de la evidencia rigurosa en todas las fases del ciclo de políticas públicas.
 - *Desde el CdG pueden promoverse soluciones innovadoras*, ya que estas instituciones pueden compartir buenas prácticas en todo el gobierno con el objetivo de mejorar el desempeño. La reforma y modernización de la administración pública suele ser impulsada por el CdG, el cual puede fomentar la innovación al proporcionar los incentivos (o las directivas) para hacerlo. Esto es particularmente relevante en administraciones públicas con menores niveles de desarrollo institucional, donde sólo el Centro puede alentar ciertas reformas, actuando como una “incubadora” que promueva cambios en las áreas de frontera de la administración pública (por ejemplo, la modernización del gobierno digital y el gobierno electrónico).
- iv. *Gestionar la política de las políticas públicas.* Los presidentes tratan de llevar a la práctica un conjunto coherente de políticas públicas y prioridades políticas a la vez que negocian su aprobación y/o implementación con una amplia gama de actores, algunos dentro del Poder Ejecutivo (por ejemplo, otros miembros de la coalición de gobierno, ministros individuales poderosos, burocracias y organismos autónomos), algunos fuera

⁷ Esto se aplica a la función de gestión estratégica en la etapa de selección, pero se aplica a la función de monitoreo y mejora del desempeño durante la etapa de implementación.

del Ejecutivo pero dentro del sector público (el Poder Legislativo, y en ocasiones el Judicial), y algunos de fuera del aparato estatal (partidos políticos, sociedad civil, grupos de interés). Dejar este proceso en manos de los ministerios podría conducir a políticas inconsistentes, ya que cada uno de ellos estaría interesado en su propia agenda sectorial, independientemente de su impacto más amplio. Además, el balance de poder político o la influencia de ciertos actores pueden ser mayores que los de algunos ministerios, por lo cual se requiere el involucramiento del Centro. Sólo el CdG tiene una visión transversal de las prioridades del gobierno y la suficiente capacidad de negociación política. Además, sólo el Centro puede reunir los recursos políticos necesarios para dirigir estas interacciones y la negociación de compensaciones con múltiples actores simultáneamente. Por lo tanto, la coordinación política se realiza mejor desde el CdG, brindando al presidente la información y el asesoramiento necesarios para negociar en nombre del gobierno.

La función política del CdG en las políticas públicas implica también otras tareas. Es necesario anticipar conflictos potenciales (cuellos de botella legislativos, huelgas, protestas, entre otros), analizarlos, e intervenir para resolverlos. Sólo el CdG puede desarrollar una red en todas las áreas de política y los gobiernos subnacionales para recibir alertas tempranas de posibles problemas. Mantener una interacción permanente con los grupos de la sociedad civil es importante para prevenir conflictos, así como para anticipar y gestionar riesgos. Si no puede evitarse un determinado conflicto, el CdG tiene que trabajar con los ministerios pertinentes para garantizar que la solución aportada al mismo sea consistente con la orientación general del gobierno, y para supervisar la ejecución del plan de acción que se haya adoptado.

Por último, la prestación de asesoramiento jurídico puede ser una función política importante

en ciertos contextos. Los presidentes suelen tener la responsabilidad de firmar proyectos de ley (y, en algunos casos, pueden vetarlos), dictar reglamentos, producir directivas dentro del Ejecutivo, y por lo general pueden enviar proyectos de ley para su consideración legislativa. Además, en muchos países, la defensa legal del Estado contra una amplia gama de demandas nacionales e internacionales puede ser coordinada desde el Centro, o de manera estrechamente vinculada al mismo. Asesorar al presidente en estas cuestiones es una función a la vez técnica y política, que por lo general se encuentra en las instituciones y en los asesores del CdG.

- v. *Comunicar los logros y acciones del gobierno, y rendir cuentas a los ciudadanos.* Sólo el CdG puede ofrecer una explicación coherente de lo que el gobierno ha estado haciendo y de lo que ha logrado. Producir y comunicar este “relato” es una función fundamental del CdG en la era digital. La existencia de un ciclo de noticias todos los días de la semana y a toda hora, sumada a la creciente importancia de las redes sociales, implica que los gobiernos deban responder preguntas con rapidez, de una manera coordinada, en cualquier momento. Además de alinear el mensaje del gobierno, las unidades de CdG proporcionan apoyo al presidente a través de la redacción de discursos, la gestión de las relaciones con la prensa, y el cumplimiento de las funciones de vocería, así como también la preparación de informes para entrevistas o visitas al terreno, y la presentación de información a la Legislatura.

Además, sólo el Centro puede crear un marco para los ministerios y organismos a fin de garantizar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación en todo el gobierno. Las instituciones de CdG pueden establecer, para todos los ministerios y organismos, estándares que especifiquen cómo publicar y explicar la información relacionada con las cuestiones de su jurisdicción. Por ejemplo, el Centro puede dictar instrucciones para garantizar que la

información se publique de una manera accesible, lo cual incluye las iniciativas de “datos abiertos” para garantizar que la información se brinde en formatos abiertos y legibles por máquina. Muchas de las funciones del CdG, como el monitoreo del desempeño de ministerios y organismos, se ven favorecidas si el público puede ejercer su propio control y exigir la rendición de cuentas.⁸

Un elemento importante para mejorar el desempeño del gobierno consiste en recibir las opiniones de los ciudadanos y de los servidores públicos que trabajan en la prestación de servicios acerca de cómo van las cosas. Esto se hace mejor desde una plataforma independiente que desde adentro de los ministerios, y permite promover sistemáticamente la participación de estos actores en el proceso de políticas y en la prestación de servicios. También deben incluirse otros actores relevantes, como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los sindicatos, las universidades o los *think-tanks*. El fomento de la participación implica a su vez que el gobierno responderá de manera adecuada a los mensajes de los ciudadanos.

2.3 Estructura

En este apartado se describe el tipo de estructuras que se han creado para llevar a cabo las funciones analizadas anteriormente. Existen importantes variaciones entre los países con respecto a la organización interna de los CdG, lo cual depende de prioridades políticas, disposiciones constitucionales, restricciones institucionales y tradiciones administrativas. Incluso dentro de un mismo país, diferentes presidentes han estructurado sus CdG de diferentes maneras, de acuerdo con estilos personales o realidades políticas. El principio fundamental en que se basa este informe es la efectividad para ejercer estas funciones: no hay un único modelo correcto de CdG en cuanto a estructura, y *los gobiernos deberían enfocarse en el hecho de que las funciones sean desempeñadas y los propósitos sean alcanzados*.

Las constituciones y otras leyes organizativas del gobierno no especifican en sus textos un “Centro de Gobierno”, ni sus funciones, estructura o límites. Por lo tanto, una cuestión crítica es cómo definir qué instituciones deberían ser incluidas en este concepto. La literatura especializada no es homogénea en la respuesta a esta pregunta, y algunos autores indican una **definición estrecha** de CdG, concentrándose sólo en las instituciones y las unidades que sirven directa y exclusivamente al presidente (como los ministerios o secretarías generales de la Presidencia), y otros proponen una **definición expandida**, que también incluye ciertos ministerios (como Finanzas, Planificación o los organismos rectores del servicio civil) que sirven al gobierno en su conjunto.

En este documento se propone un enfoque diferente. En lugar de enumerar las instituciones que deben incluirse en el CdG, se analiza qué instituciones, e incluso qué unidades dentro de estas instituciones, llevan a cabo las funciones enunciadas en la subsección 2.2. Por ejemplo: proporcionar la dirección estratégica para el gobierno incluye un componente de planificación y asignación presupuestaria, con el fin de alinear los recursos con los objetivos del gobierno y con el desempeño de los ministerios. En la mayoría de los países, la oficina de presupuesto se encuentra dentro de un Ministerio de Hacienda o de Finanzas, mientras que en algunos otros se sitúa en la Oficina del Presidente. Bajo el enfoque que se adopta en este documento, a pesar de esta ubicación institucional diferente, las oficinas de presupuesto desempeñan funciones de CdG en ambos casos, ya que tienden a participar, al menos, de los aspectos financieros de la planificación estratégica y el monitoreo del desempeño. Por lo tanto, deben ser

⁸ Una serie de elementos define un ejercicio adecuado de rendición de cuentas: debe ser público (y no sólo interno); las decisiones y las acciones deben ser explicadas o justificadas, y no sólo publicitadas; estas explicaciones deben dirigirse a un foro específico (que puede ser el público en general); el actor que rinde cuentas debe sentirse obligado a hacerlo; y, finalmente, debe existir la posibilidad de que haya debates y se hagan preguntas (Bovens, 2005).

consideradas parte del CdG, incluso si realizan también otras tareas propias de los ministerios de línea, que no forman parte del CdG.

Este documento presenta ocho estructuras que pueden identificarse como unidades que suelen desempeñar las funciones del CdG: i) unidades de apoyo directo al presidente, ii) unidades de asesoramiento sobre políticas, iii) unidades de estrategia, iv) unidades de coordinación de políticas públicas, v) unidades de monitoreo y mejora del desempeño, vi) unidades de comunicación, vii) unidades de asesoramiento jurídico, viii) unidades de presupuesto. A continuación se describe cada una de ellas.

- i. *Unidades de apoyo directo al presidente.* Se trata de las oficinas de apoyo personal directo al presidente, que le proporcionan asistencia política y administrativa. Esta última puede incluir tareas como manejo de la agenda y de la correspondencia, y otros tipos de asistencia personal. La asistencia política se refiere a tareas como la vinculación del presidente con el partido (o los partidos)⁹ de gobierno y con el Congreso, la negociación de acuerdos y la gestión de los conflictos que emerjan. Quienes suelen apoyar al presidente en este sentido son los asesores políticos; en algunos países, un asesor principal puede actuar como un jefe de gabinete o jefe de la Oficina de la Presidencia, liderando las negociaciones con otros actores y conduciendo al conjunto del CdG (véase también la subsección 2.4, que trata sobre los estilos de gestión).
- ii. *Unidades de asesoramiento sobre políticas.* Con el fin de diversificar sus fuentes de información, los presidentes a veces tienen en su equipo personas expertas en áreas de política que son responsabilidad de los ministerios. Estos funcionarios se ocupan de que el punto de vista del presidente y del gobierno esté presente en la formulación de políticas y en la toma de decisiones. Dado que los presidentes generalmente no diseñan las políticas desde cero, sino que eligen entre alternativas que les son presentadas, los

asesores de políticas públicas pueden cumplir un papel fundamental en chequear e inspeccionar las alternativas presentadas por los ministerios, haciendo preguntas incisivas, enfocando las deliberaciones, demandando precisiones y brindando al presidente su opinión franca sobre los temas en discusión (Arriagada Herrera, 2012; Pfiffner, 2009; Ponder, 2000). Sin embargo, estos asesores no tienen autoridad formal sobre los ministros, quienes son los responsables de elaborar e implementar políticas en sus áreas.

- iii. *Unidades de estrategia.* La necesidad de proporcionar al gobierno una orientación estratégica ha llevado a la creación, en diferentes países, de unidades dedicadas a preparar un plan de gobierno de largo plazo, y a traducir estos documentos en políticas públicas. Estas unidades con frecuencia también brindan asesoramiento y sugieren previsiones de largo plazo, buscando analizar, por ejemplo, de la economía del país en las décadas por venir.

Las unidades de estrategia trabajan con los ministerios para garantizar que se fijen objetivos pertinentes y desafiantes, que sean coherentes y estén en consonancia con la orientación general del gobierno. Experiencias previas sugieren que estas unidades no deben participar directamente de tareas operativas o de las actividades del *día a día* de la gestión, pero sí tener un vínculo estrecho con quienes desarrollan esas tareas para garantizar que las prioridades estratégicas sean llevadas a la práctica.

- iv. *Unidades de coordinación de políticas.* Algunas de estas unidades facilitan la coordinación de políticas públicas. Por ejemplo, pueden contribuir a la preparación de las reuniones de gabinete y de otros comités interministeriales mediante la

⁹ En los gobiernos de coalición, el CdG puede tener una importancia aún mayor en este sentido, dada la necesidad de producir acuerdos y garantizar la coherencia de las políticas en un contexto en el que los ministros pertenecen a distintas fuerzas políticas (OCDE, 1998).

gestión de su proceso de toma de decisiones y la implementación de sus reglas (esto incluye la recolección de la documentación requerida con antelación a las reuniones, el cumplimiento de los plazos, la planificación de la agenda, la verificación de que la información remitida esté completa y de que se hayan realizado las consultas apropiadas, entre otras cuestiones). Otros tipos de unidades pueden centrarse más en la sustancia de la coordinación: no sólo en facilitar sus procesos, sino también en influir en el diseño de las políticas. Estas unidades pueden estar organizadas de acuerdo con áreas de política (por ejemplo, política económica, política social, o política exterior) para proporcionar la coordinación de los diferentes ministerios que tienen jurisdicción sobre estos asuntos.

Estos organismos pueden contribuir a clarificar responsabilidades y oficiar como un “puente” entre distintas subculturas organizativas cuando varios ministerios tienen responsabilidad sobre un mismo tema. Además, la posibilidad de llegar a acuerdos y resolver conflictos a nivel técnico o de ministros elimina la necesidad de que el presidente esté constantemente arbitrando entre sus ministros diferencias relacionadas con el ciclo de políticas públicas.

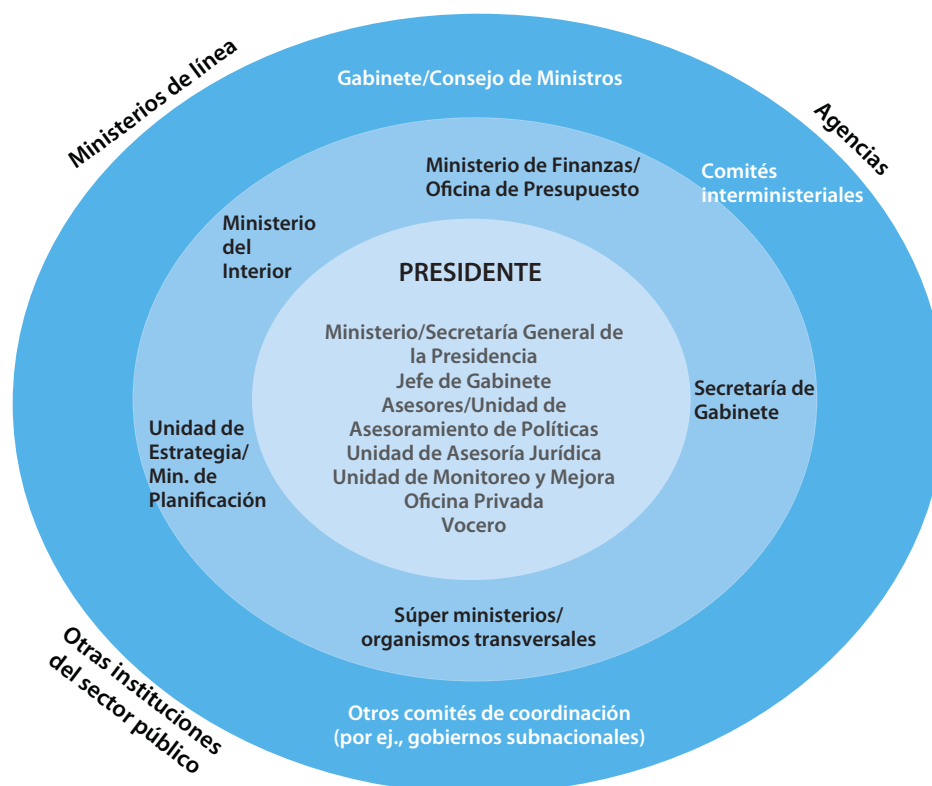
Para asuntos que son necesariamente transversales, como la regulación del servicio civil, la coordinación de asuntos internacionales intersectoriales y, en los sistemas federales de gobierno, la relación con las unidades subnacionales, el CdG tiene un papel aún más importante.

- v. *Unidades de monitoreo y mejora del desempeño.* Algunos CdG se centran en un enfoque básicamente formal o legal de monitoreo (igualando la implementación con la aprobación de la legislación o regulación correspondiente). Sin embargo, hay un creciente interés por medir los efectos que las políticas están produciendo en términos de resultados para los ciudadanos. En este sentido, desde la creación de la *Prime Minister Delivery Unit* (PMDU) en el Reino Unido a comienzos de

los años 2000, en distintos países (entre ellos, Australia, Chile, Indonesia y Malasia) se ha establecido una serie de unidades de características parecidas. Ninguna de ellas pretende sustituir a las burocracias ministeriales, o encargarse de reformas más amplias de largo plazo. Se centran en el seguimiento continuo de pocos y simples indicadores, los de mayor importancia para el gobierno. No se involucran en evaluaciones más complejas, y por lo general dejan la auditoría de la información en manos de otras unidades. Trabajan para detectar cuellos de botella específicos y para ayudar a los ministerios en la adopción de los ajustes necesarios para resolverlos. Para llevar a cabo este trabajo, no pueden simplemente depender de vigilar y reprender; este enfoque llevaría a la resistencia de los ministerios y a la manipulación de los datos. En cambio, trabajan en colaboración con los ministerios, ayudando a resolver los problemas y asesorando a los responsables de los programas sobre cómo optimizar el rendimiento (Banco Mundial, 2010b; Barber, 2008). Al mostrar el valor que añaden a su gestión sin buscar protagonismo o rédito político, las unidades de monitoreo de CdG pueden ganarse la confianza de los ministerios y organismos para entablar una relación mutuamente beneficiosa. Por otra parte, lo que necesitan estas unidades es el empoderamiento que les otorga el presidente para liderar proactivamente la resolución de problemas con los altos funcionarios. Y además, necesitan que se lleve a cabo un ejercicio de planificación que establezca las prioridades del gobierno, enuncie metas accionables y fije indicadores medibles.

- vi. *Unidades de comunicación.* Estas oficinas, que pueden ser subunidades de la Oficina del Presidente, están a cargo de la coordinación de las comunicaciones del gobierno, actuando de enlace con la prensa y el público. El vocero del presidente también forma parte de este equipo. La ubicación de esta unidad en el CdG permite la preparación de una “narrativa” coherente sobre las acciones y los logros del gobierno.

Gráfico 1: Los círculos concéntricos del Centro de Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

- vii. *Unidades de asesoramiento jurídico.* Estas oficinas evalúan la legalidad de las propuestas remitidas por los ministros al presidente, y asesoran a este último sobre las mejores estrategias para implementar la agenda legislativa del gobierno (el envío de proyectos al Legislativo, la emisión de decretos u otras órdenes ejecutivas, etc.) para prevenir problemas legales no buscados.
- viii. *Unidades de presupuesto.* Las oficinas de presupuesto suelen ubicarse en un ministerio de línea, como Hacienda o Finanzas. Sin embargo, su rol en la planificación y asignación presupuestaria es central en varias de las funciones de CdG, lo cual abarca la gestión estratégica y el monitoreo del desempeño ministerial. Por lo tanto, las oficinas de presupuesto están incluidas dentro de la concepción de CdG que se emplea aquí, ya que desempeñan tareas que son imprescindibles para el trabajo del conjunto del gobierno y para cumplir funciones de CdG.

El gráfico 1 ofrece una representación esquemática de la estructura del CdG.

La imagen de círculos concéntricos puede ser útil para visualizar el CdG.

- En el círculo interior, nos encontramos con las instituciones y unidades que en casi todos los casos están presentes en el centro: el presidente con su oficina privada y sus asesores; el Ministerio o la Secretaría General de la Presidencia; el jefe de asesores, cuando existe esta figura (o jefe de gabinete, presidente del Consejo de Ministros, y denominaciones similares); el equipo de Comunicaciones, incluido el vocero presidencial; la Unidad de Asesoría Jurídica, y la Unidad de Monitoreo y Mejora del Desempeño. Este es el núcleo estratégico del CdG.
- En el siguiente círculo podemos identificar otras instituciones que tienden a desempeñar funciones de CdG, pero que también ejercen funciones

no relacionadas con el CdG. Entre ellas se incluyen: los ministerios responsables de los asuntos políticos, como los ministerios del Interior o las secretarías de gobernación, y también a los ministerios de Finanzas. Aunque estos ministerios suelen realizar también funciones que no corresponden a un CdG (como ocuparse de la seguridad interior o recolectar impuestos), algunas de sus unidades apoyan al presidente en funciones políticas o técnicas de CdG, y por lo tanto forman parte del mismo. Este círculo también incluye ministerios de Planificación o unidades de estrategia, si es que existen y tienen un papel en la definición de la dirección estratégica general del gobierno (función de gestión estratégica); secretarías de gabinete, que pueden desempeñar una importante tarea de coordinación en países parlamentarios, y “súper ministerios”, que coordinan la totalidad de un área de políticas, y otros ministerios y organismos que se ocupan de temas transversales.

- Por último, el círculo externo incluye a las instituciones y unidades que, en diferentes contextos, pueden o no formar parte del CdG. El Gabinete o Consejo de Ministros, por ejemplo, suele ser un órgano clave que provee coordinación en la adopción de políticas en los países parlamentarios. Sin embargo, en algunos sistemas presidenciales el Consejo de Ministros se reúne sólo ceremonialmente, o no se reúne en absoluto. Del mismo modo, algunos países hacen un amplio uso de los comités interministeriales para la coordinación del diseño y de la implementación de políticas en temas transversales, pero en otros contextos dichos comités pueden existir sólo formalmente o de manera intermitente, sin autoridad real para la toma de decisiones, o pueden simplemente responder a la agenda particular de un ministerio sectorial y por lo tanto no constituir un mecanismo para el ejercicio efectivo de la función de coordinación.
- Por fuera de los círculos están los ministerios de línea, los organismos gubernamentales y otras

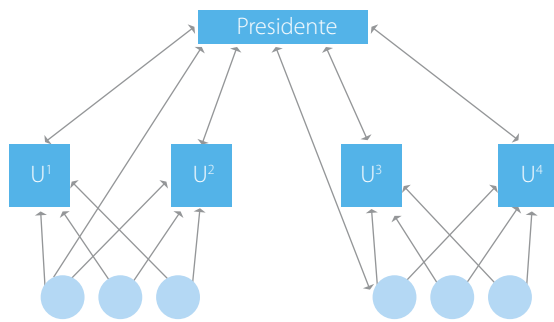
instituciones del sector público, responsables de prestar los servicios en cada sector.

Como se mencionó anteriormente, esta descripción de unidades típicas no se aplica a ningún país en particular, sino que pueden hacerse múltiples arreglos institucionales para estructurar el CdG. No hay una configuración única para organizar el centro. Por ejemplo, el monitoreo de resultados no necesariamente tiene que ser realizado por una unidad separada: una misma unidad puede proporcionar tanto la coordinación de políticas como la supervisión del desempeño de un área de políticas (política económica, política social, etc.). *Lo fundamental es que las funciones que se describen en la subsección 2.2 se lleven a cabo, más allá de qué instituciones y unidades sean responsables de ellas.* Si se llevan adelante estas funciones, el centro será capaz de dirigir la orientación general del gobierno, garantizar la coherencia de las políticas, mejorar el desempeño y comunicar sus logros, entre otros beneficios.

2.4 Estilos de gestión

Además de la estructura del CdG, es importante considerar sus *procesos* y *dinámicas* internos. En general estos son altamente contingentes a las preferencias y al estilo del presidente. Es posible definir tres *modelos básicos de gestión de los procesos de CdG*, teniendo en cuenta que son representaciones simplificadas de dinámicas más complejas (George y Stern, 1998).

- Un proceso competitivo.* Este modelo se caracteriza por tener líneas difusas de responsabilidad y jurisdicciones superpuestas entre las unidades del CdG, y porque el presidente interactúa de forma bilateral con cada una de ellas y fomenta la competencia en lugar de la cooperación. Esta estructura puede ser considerada “pluricéfala” (Goetz y Margetts, 1999), dado que distintos altos funcionarios lideran instituciones separadas en el centro. Algunos presidentes han recurrido a esta vía radial con el fin de garantizar la

Gráfico 2: Proceso competitivo

Fuente: George y Stern (1998).

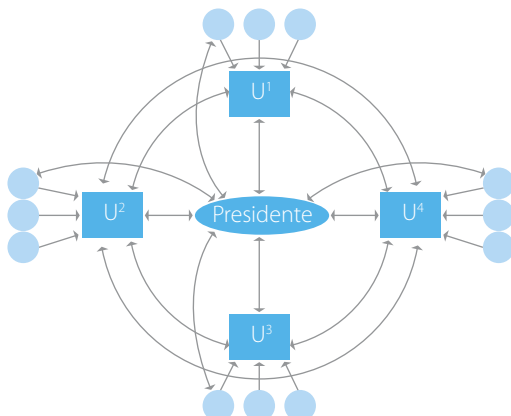
Nota: U = unidades.

disponibilidad de múltiples fuentes de información y asesoramiento, evitando jerarquías y estructuras formales para obtenerlas. Sin embargo, para su correcto funcionamiento, este modelo exige niveles extremadamente altos de tiempo, atención y habilidades del presidente; el riesgo es que falle la coordinación, sobre todo con el crecimiento en el número y alcance de las cuestiones que demandan la acción gubernamental.

- ii. *Un proceso colegiado.* Una segunda manera de estructurar el CdG desdeña también las jerarquías rígidas, pero este enfoque no fomenta la competencia entre las unidades. Por el contrario, se promueve un intercambio cordial de ideas, el compartir la información, el debate de opciones

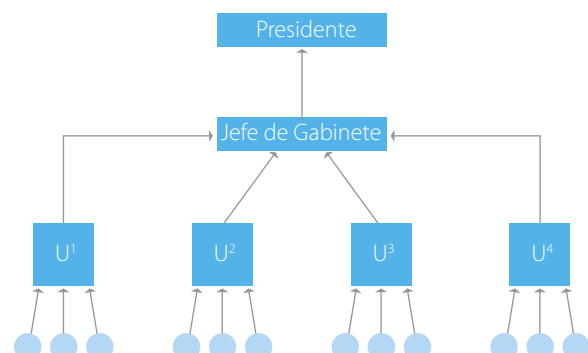
y la búsqueda grupal de soluciones. Al igual que con el enfoque competitivo, una desventaja de este modelo es la necesidad de que el presidente destine tiempo y habilidades importantes para gestionar el trabajo en equipo. Además, con el fin de mantener una relación colegiada, los asesores pueden preferir tomar decisiones que protejan la cohesión interna del equipo, en lugar de sondear alternativas de política que podrían ser mejores pero tensionarían al grupo.

- iii. *Un proceso formal o jerárquico.* La tercera opción implica una racionalización de la formulación de políticas, con procedimientos y canales establecidos para el flujo de información; un énfasis en llegar a acuerdos en los niveles jerárquicamente inferiores, para no sobrecargar el presidente de información; y la presencia, en ocasiones, de un asesor principal (por lo general en la forma de un fuerte jefe de asesores o de gabinete). Por lo tanto, esta estructura es “monocéfala” (Goetz y Margetts, 1999), y las otras unidades se ubican debajo de un único jefe de oficina. El personal y los asesores se organizan de manera jerárquica, con jurisdicciones claramente establecidas. En varios países parece haber una tendencia general hacia este modelo, con una mayor institucionalización del CdG, que se caracteriza por la jerarquía, la división del trabajo, la especialización y la estandarización de procesos. Sin

Gráfico 3: Proceso colegiado

Fuente: George y Stern (1998).

Nota: U = unidades.

Gráfico 4: Proceso formal

Fuente: George y Stern (1998).

Nota: U = unidades.

embargo, es posible que los presidentes prefieran diferentes estructuras para decisiones que operan en distintos entornos. Por ejemplo, en cuestiones signadas por la incertidumbre o para las que se cuenta con información limitada, es posible que prefieran enfoques colegiados o de competencia, a fin de garantizar que todas las perspectivas lleguen a su escritorio (Bonvecchi y Scartascini, 2011).

2.5 Personal

La literatura especializada presenta datos sobre el tamaño del CdG en varios países, pero estas comparaciones suelen ser engañosas. Cada estudio define el CdG de manera diferente, por lo que las instituciones y las unidades que se incluyen en estos cálculos no son homogéneas entre los países. Por otra parte, los componentes más grandes del personal del CdG se dedican a tareas administrativas, que no son el foco de este informe. En este documento no se busca definir un número promedio de personal trabajando en el centro que sea el correcto. De todas maneras, el número de personas que realizan las funciones políticas y de políticas públicas que definen al CdG suele ser bastante pequeño. Por ejemplo, la PMDU del Reino Unido, que está considerada como una de las unidades más fuertes de monitoreo y mejora del desempeño que hayan sido establecidas en algún país, tuvo en promedio aproximadamente 40 empleados. Este equipo fue capaz de seguir el progreso de las 30 prioridades definidas por el gobierno, y de ayudar a los ministerios a desbloquear los obstáculos que impedían el logro de resultados.

Por lo tanto, una importante conclusión que arroja tanto la literatura como la práctica en los países de ALC es que *la realización de las funciones básicas del CdG no requiere una gran cantidad de personal*. Sin embargo, sí se precisa que estos empleados sean altamente capaces, competentes y creíbles para el resto del gobierno. Un alto nivel de pericia (*expertise*)

en el CdG es fundamental para obtener la aceptación de los ministerios a la hora de coordinar y monitorear sus acciones, ya que pueden observar el valor que las instituciones del CdG añaden a su trabajo. Suele ser necesaria una combinación justa de distintos perfiles para cubrir las diferentes funciones del CdG, lo cual incluye especialistas técnicos y agentes políticos (Peters, Rhodes y Wright, 2000).

Respecto de estos perfiles, los agentes políticos constituyen los cargos de confianza designados por el presidente para gestionar la política del gobierno. En cuanto a los especialistas técnicos, algunos países reclutan principalmente generalistas, los cuales, sobre todo si vienen de una alta gerencia pública, traen con ellos una red de conexiones en la burocracia que pueden ser útiles como herramienta informal de coordinación interministerial. En cuanto al conocimiento sectorial, los CdG normalmente no pueden replicar el nivel de *know-how* específico presente en los ministerios y organismos, ni deberían hacerlo, dado que ello sería una intervención excesiva en su trabajo. Sin embargo, el CdG puede contener unidades o individuos con un conocimiento general sobre ciertas áreas de política (en particular aquellas que sean prioritarias para el gobierno, como la política económica o la política social) que actúen como una fuente independiente de análisis y asesoría para el presidente. La rotación o asignación de personal entre los ministerios y el Centro también puede aportar conocimiento sectorial al CdG.

Las capacidades disponibles en el CdG en términos de conocimientos técnicos, políticos y de políticas públicas definen en parte el papel que desempeñará el Centro vis-à-vis los ministerios: un CdG que espera tener un fuerte rol en las políticas públicas necesita que su personal tenga un nivel de conocimiento y experiencia que esté a la altura de las circunstancias. Por lo tanto, *asegurar altos niveles técnicos en el Centro es fundamental para fortalecer la capacidad del CdG para realizar sus funciones básicas*. En este sentido, la calidad es más importante que la cantidad.

La situación de los Centros de Gobierno en América Latina y el Caribe

Este trabajo presenta la primera evidencia empírica exploratoria producida hasta el momento sobre la situación actual de las instituciones de Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe, sobre la base de encuestas realizadas a instituciones de CdG en 12 países¹⁰ y a expertos (en su mayoría ex altos funcionarios de CdG) en 13 países.¹¹ El objetivo del cuestionario fue investigar las estructuras y los procesos de estas instituciones en cada país, para producir una evaluación preliminar del desempeño del CdG en los países de ALC. Esta evaluación informa las propuestas para el trabajo futuro de fortalecimiento del CdG que se explicita en la sección 4.

Los datos se presentan aquí como tendencias generales para la región. La gran heterogeneidad que existe en algunas de las funciones hace difícil identificar elementos comunes, especialmente porque los CdG parecen estar en diferentes etapas de desarrollo en cada país. Sin embargo, realizar un análisis a nivel de país excedería el alcance de este trabajo y los datos disponibles, por lo que se prefirió un examen de las tendencias regionales generales. No obstante, en el anexo se presenta una Matriz de Desarrollo Institucional (MDI) que puede ser útil para el diagnóstico de las brechas de capacidad en el desempeño del CdG. Con información detallada acerca de cada caso, la MDI puede ser una herramienta útil para las instituciones de CdG de la región.

Al comienzo de cada función se presenta un breve listado o punto de referencia acerca de qué constituiría un CdG de alto desempeño, y luego se

describe el desempeño efectivo de la función según las encuestas.

3.1 Gestión estratégica

Punto de referencia propuesto

Un fuerte desempeño de esta función requeriría:

- La existencia de un plan de gobierno con un pequeño número de prioridades, y protocolos para guiar a los ministerios en la definición concreta de estos objetivos. En particular, cada sector prioritario debería ser capaz de desarrollar propuestas específicas de medidas para alcanzar las prioridades (por ejemplo, a través de programas u otros medios), así como indicadores de desempeño adecuados y sus metas, que mostrarán si las prioridades se han cumplido.
- Consistencia y articulación entre las unidades de CdG responsables por proveer gestión estratégica a la acción del gobierno, evitando duplicaciones y superposiciones.
- Mecanismos para anticipar desafíos futuros y para adaptar el plan del gobierno a nuevas circunstancias, garantizando que mientras un plan

¹⁰ Los países son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹¹ Los países son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

dinámico y flexible está en marcha, el enfoque y la orientación estratégicos se mantengan durante todo el mandato del presidente.

- El alineamiento del presupuesto para cumplir con los objetivos establecidos en el plan de gobierno, y protocolos bien definidos para asegurar que el alineamiento efectivamente ocurra.

Práctica en ALC

Aproximadamente un tercio de los países encuestados tiene un plan nacional de desarrollo a largo plazo, pero en la mayoría de los países existe un plan de gobierno u otro documento que define la orientación de las políticas a ser implementadas durante el mandato presidencial. El presidente y ciertas instituciones del CdG en general toman las decisiones finales sobre el contenido del plan, pero los ministerios y organismos y, a veces, los partidos en el gobierno, también participan en su elaboración.

A pesar de la existencia de estos instrumentos de gestión estratégica, sólo en algunos casos el plan parece realmente orientar la formulación de políticas, al alinear cada año, por ejemplo, el presupuesto del gobierno detrás de los objetivos definidos en el programa. En muchos casos, un alto número de decisiones relevantes de política pública adoptadas por los gobiernos de la región estaban completamente ausentes en los planes. Temas o iniciativas imprevistos siempre aparecerán, pero esto no debería ser la regla general en la formulación de políticas. Entonces, en la mayoría de los países la actividad de planificación estratégica es muy limitada o incluso puramente formal. Es poco probable que un mero ejercicio pro forma de planificación sea capaz de producir coherencia estratégica en la acción del gobierno, que es el propósito último de esta función.

La coherencia también puede verse afectada por la *duplicación* de instancias de planificación, cuando diferentes instituciones y unidades (dentro y fuera del CdG) están involucradas en la planificación estratégica. Este fenómeno también está presente en la región. Por otra parte, los planes sectoriales en muchos casos no están alineados con el plan

general del gobierno liderado por el CdG, lo que significa nuevamente que el propósito de garantizar la coherencia no se cumplirá.

A su vez, el plan de gobierno no suele ser objeto de revisión a través de procesos establecidos que indiquen las actualizaciones. Cualquier ajuste se realiza implícitamente, ya sea impulsado por una comunicación del presidente en la que se manifiestan las nuevas prioridades, o mediante el proceso anual de asignación presupuestaria. Por lo tanto, el aspecto más dinámico de la función de gestión estratégica, que no se limita a una actividad de planificación inicial, sino que es un ejercicio continuo y un examen sistemático de cómo llegar de la situación actual a la deseable, está prácticamente ausente en todos los casos.

Por último, las instancias que realizan un análisis prospectivo y estratégico son apenas incipientes en algunos países, más allá de los análisis macroeconómicos que llevan a cabo los ministerios de Finanzas. Sin embargo, para el conjunto del gobierno y la mayoría de las áreas de política pública, no existen mecanismos institucionalizados para efectuar este tipo de análisis.

En general, el desempeño de la función de gestión estratégica parece ser moderadamente bajo. Algunos países han avanzado más en establecer programas de gobierno accionables, pero en la mayoría de los casos el papel que cumple el CdG en proporcionar orientación estratégica para el conjunto del gobierno es limitado. Estos hallazgos están en línea con los estudios específicos de la función de planificación estratégica en ALC (García López y García Moreno, 2010), y sugieren que hay margen para mejoras en este sentido.

3.2 Coordinación

Punto de referencia propuesto

Un fuerte desempeño de esta función requeriría:

- La existencia de protocolos que permitan asegurar una consistencia efectiva en las políticas diseñadas e implementadas por los diferentes ministerios y organismos, para prevenir y resolver situaciones de duplicación o conflicto.

- La consulta con los actores relevantes dentro y fuera del gobierno para la toma de decisiones políticas de alto nivel, con análisis y asesoramiento adecuado del CdG al presidente para su decisión final.
- Mecanismos establecidos para el intercambio de información, la colaboración y la toma de decisiones en el diseño y/o la implementación de las políticas públicas que reúnen a varios ministerios y organismos, con la participación del CdG.
- La promoción de iniciativas interinstitucionales y de colaboración en el conjunto del sistema de prestación de servicios.

Práctica en ALC

La mayoría de los países cuentan con organismos cuya misión es la de coordinar el conjunto del gobierno, o por lo menos ciertas áreas específicas de política pública (como los comités sectoriales o gabinetes que reúnen a los ministerios con responsabilidad en un tema determinado).¹² Sin embargo, nuevamente, esta existencia formal no implica un desempeño real o efectivo de esta tarea. De hecho, en un gran número de países los canales de toma de decisiones son casi exclusivamente informales, ad hoc para cada tema, y sin la necesaria inclusión de todos los organismos gubernamentales con competencia en la materia. En estos casos, el CdG no está ejerciendo la función de coordinación.

De todos modos, en la mayoría de los casos la situación es más compleja. Hay órganos de coordinación y mecanismos que están funcionando, pero cubren sólo ciertas áreas de política (como la política social), son conducidos generalmente por uno de los ministerios del sector, pueden no realizar reuniones regularmente, y suelen ser pasados por alto por el presidente en las cuestiones en las que él o ella prefiere actuar de forma bilateral con cada ministro. En estos casos, la función de coordinación se ejerce parcialmente, sin estar consolidada o institucionalizada para todas las actividades gubernamentales que lo requieren, y tiende a concentrarse en la formulación de políticas, con mucha menos atención

a la coordinación durante la implementación, la cual tal vez sea una de las tareas más difíciles en el sector público.

Es importante tener en cuenta que todos los países llevan adelante políticas que reúnen a varios ministerios u organismos para su diseño o implementación, y que en muchos países estas se han multiplicado en los últimos años.¹³ Los gobiernos reconocen la necesidad de abordar ciertos problemas fuera de la lógica de los “silos” ministeriales separados. Sin embargo, la débil sistematización de los mecanismos de coordinación implica que, en general, los procesos de colaboración dependen de la capacidad y la voluntad de los organismos participantes para coordinarse en cada caso concreto.

Por último, sólo algunos CdG cuentan con asesores especializados en ciertas áreas prioritarias de política pública; muchos otros sólo incluyen generalistas que tienen que cubrir a todos los sectores. Esta falta de especialización en las áreas técnicas de las principales prioridades del gobierno puede dañar la capacidad del CdG para analizar y evaluar las iniciativas ministeriales, y para asesorar adecuadamente al presidente.¹⁴ En general, esta función podría fortalecerse mucho en los países de ALC.

¹² En unos pocos casos el gabinete de ministros en pleno actúa como un órgano de coordinación. Sin embargo, en la mayoría de estos casos el gabinete recibe un apoyo técnico limitado por parte de unidades del CdG para la preparación de las reuniones y el seguimiento de los acuerdos, lo cual condiciona su capacidad para lograr que efectivamente haya consistencia en la acción del gobierno.

¹³ En términos de lidiar con asuntos transversales, la mayoría de los gobiernos ha ubicado la agenda de modernización estatal como una responsabilidad de una institución o una unidad del CdG. En otros temas (regulación del servicio civil; relación con los gobiernos subnacionales; coordinación de asuntos internacionales; respuesta a catástrofes naturales) hay mayor heterogeneidad, con algunos países que los ubican en el CdG y otros en ministerios de línea.

¹⁴ Sin embargo, debe advertirse que en ciertos contextos los ministros pueden percibir la presencia de asesores especializados como una fuente de competencia y conflicto, por lo que los presidentes deben ser conscientes de estas dinámicas cuando estructuran su equipo de asesoría.

En síntesis, la coordinación es claramente un aspecto que presenta un potencial considerable para la mejora en la región. El principal obstáculo parece ser la preferencia de muchos presidentes de gestionar el gobierno de manera bilateral (véase la subsección 2.4 sobre los estilos de gestión), lo que puede limitar la capacidad de los mecanismos y órganos de coordinación para llevar a cabo plenamente sus tareas. De hecho, en la mayoría de los casos, el Centro no ofrece incentivos a los ministerios y organismos para que coordinen sus acciones. Sin embargo, también puede ser un problema de capacidades o débil empoderamiento político por parte del presidente: en aproximadamente la mitad de los países, se considera que el CdG tiene una “baja influencia” sobre los ministerios y organismos para promover su coordinación.

3.3 Monitoreo y mejora del desempeño

Punto de referencia propuesto

Un fuerte desempeño de esta función requeriría:

- Un monitoreo continuo y robusto de los avances en las prioridades clave del gobierno, con sistemas que permitan el seguimiento en tiempo real y con precisión de indicadores de producto, resultado y costo-efectividad.
- El uso de la información de desempeño en reuniones regulares de retroalimentación con todos los ministerios y organismos relevantes, para analizar su desempeño y discutir cambios.
- La identificación de (y asistencia a) los organismos cuyo desempeño haya sido inferior al esperado, ayudando a desbloquear obstáculos antes de que los problemas se conviertan en crisis.

Práctica en ALC

A excepción de unos pocos casos en los que se observa un alto grado de desarrollo de esta función, los mecanismos de monitoreo suelen limitarse a usar indicadores presupuestarios (basados en insumos y/o

procesos, en lugar de utilizar indicadores de producto o de resultados), que son supervisados por los ministerios de Finanzas, o dependen de informes elaborados por los ministerios y organismos para otros indicadores, y carecen de la capacidad para comprobar la validez de los datos presentados. Así, el CdG se ve muy limitado en la realización de un monitoreo sistemático de las prioridades del presidente, cuando éstas se han definido como objetivos orientados a resultados.

Por otra parte, unos pocos países han establecido mecanismos de retroalimentación entre las instituciones de CdG responsables del monitoreo y los ministerios y organismos sectoriales pertinentes. Esto es particularmente crucial en numerosos países en los que hay múltiples instituciones de CdG involucradas en monitorear el desempeño de ministerios y organismos, lo cual en varios casos conduce a la duplicación de esfuerzos y a una “inflación de monitoreo” que carga a los ministerios y organismos con instancias repetidas de reporte de avances. Sin mecanismos de retroalimentación o coordinación, es poco probable que los datos puedan ser utilizados efectivamente para corregir problemas y mejorar el rendimiento. Sin embargo, en unos pocos casos se observa un uso más sistemático de los indicadores de desempeño con procesos de retroalimentación entre el CdG y los ministerios, aunque incluso en estos países hay deficiencias en dichos procesos (por ejemplo, en los sistemas de gestión de la información que deberían permitir la supervisión del desempeño en tiempo real, o en la capacitación del personal necesaria para esto).

Finalmente, la débil capacidad de monitoreo se extiende a las dificultades para asistir a los organismos cuyo rendimiento es inferior al esperado. Mientras que algunos CdG trabajan para desbloquear obstáculos administrativos o políticos, a menudo no hay suficiente conocimiento ni capacidad técnica en el CdG para proporcionar dicha asistencia. Tampoco hay rutinas establecidas para brindar una asistencia rápida, lo que podría hacer posible un mejor rendimiento cuando no se están logrando resultados. Los CdG están particularmente poco desarrollados en este aspecto.

Por lo tanto, y a pesar de los progresos realizados en la región en la agenda de gestión por desempeño en los últimos años, el desarrollo de esta función es aún muy limitado en la mayor parte de ALC. Unos pocos países han establecido unidades y procesos más avanzados para cumplir con esta función, siguiendo una tendencia internacional en esta dirección; estas experiencias podrían influir en mejoras similares en los países que tienen poco desarrollo en este sentido.

3.4 Gestión política

Punto de referencia propuesto

Un fuerte desempeño de esta función requeriría:

- El apoyo efectivo de instituciones de CdG al presidente en la negociación con otros actores para llevar adelante el programa de gobierno de una manera firme y coherente.
- Mecanismos y procedimientos establecidos para anticipar, prevenir y resolver posibles conflictos sociales, con la participación del CdG y de los ministerios u organismos pertinentes.
- Asesoría jurídica al presidente en la revisión de la legalidad de los actos de gobierno, y asesoría sobre las mejores estrategias para hacer avanzar el plan de gobierno.

Práctica en ALC

La gestión política es una función básica de todos los CdG de la región, con instituciones que no sólo tienen esta responsabilidad formalmente, sino que también la desempeñan en la práctica. En algunos casos, lo que parece ser un problema no es la ausencia sino la *duplicación* de las instituciones que realizan esta función, lo que puede dar lugar a confusión en su ejercicio y a la falta de una dirección coherente y unificada para implementar el programa del gobierno. Mientras que, como se ha indicado en la sección 2, los presidentes a veces prefieren esta ambigüedad en la gestión del CdG, el riesgo resultante es que la función no se realice de forma sistemática,

con lo cual se dificulta la implementación de las iniciativas del gobierno.

En términos de conflictos y gestión de crisis, por lo general estos son tratados de una manera ad hoc, con la participación del ministerio competente en el tema y con una participación variable del CdG, en función de cómo se haya decidido que debía intervenir en cada caso. Por lo general, no hay mecanismos establecidos sobre cómo procesar la información, tomar decisiones y supervisar su cumplimiento. Una vez más, esto se relaciona con el estilo mayormente informal y ad hoc que caracteriza a esta función. Por lo tanto, existe margen para fortalecer las capacidades de los CdG de la región en este sentido.

Por último, es importante tener en cuenta que prácticamente todos los presidentes tienen en sus CdG unidades de asesoría jurídica que analizan la legalidad de las políticas propuestas por los ministerios y organismos. Sólo en casos excepcionales esta tarea corresponde a un ministerio de línea. Por lo tanto, este aspecto parece estar institucionalizado y presente en casi todos los países de la región.

3.5 Comunicaciones y rendición de cuentas

Punto de referencia propuesto

Un fuerte desempeño de esta función requeriría:

- Alineamiento de todos los altos funcionarios del gobierno detrás de una estrategia de comunicación común definida por el CdG, o una narrativa para el conjunto del gobierno.
- Estándares para todos los ministerios y organismos sobre la difusión obligatoria de información, así como su formato y calendario, para garantizar su accesibilidad y precisión, y la explicación de las acciones y los resultados, de modo que se asegure una adecuada rendición de cuentas.
- Recepción de los aportes de los ciudadanos, los servidores públicos que trabajan en la prestación de servicios, y los actores no gubernamentales,

en el desarrollo y la implementación de las políticas, en el conjunto del gobierno.

Práctica en ALC

La gran mayoría de los CdG incluye unidades dedicadas a informar sobre las acciones y logros del gobierno. Sin embargo, cabe notar que en algunos casos estas unidades tienen una capacidad limitada para producir un mensaje unificado y coherente para todo el gobierno, dado que los ministros y otros altos funcionarios gestionan sus propias agendas con la prensa. En tales situaciones, el CdG actúa como vocero del presidente, pero no cumple con el propósito de producir una narrativa coherente para el conjunto del gobierno. Por lo tanto, el aspecto clave de esta función no está siendo desempeñado.

A su vez, los mecanismos de transparencia del CdG suelen ser débiles o tienen sólo una existencia formal, mientras que los que promueven la participación de los ciudadanos y servidores públicos tienden a estar completamente ausentes. Estas iniciativas a menudo se colocan en ministerios y organismos autónomos, lo que puede debilitar su capacidad de aumentar la transparencia y la apertura del conjunto del gobierno, ya que carecen del respaldo que le daría una mayor proximidad con el presidente.¹⁵ Además, uno de los aspectos críticos de cualquier mecanismo de rendición de cuentas, que es la existencia de explicaciones y justificaciones de la información publicada para permitir su debate, por lo general está ausente.

3.6 Funciones y práctica del CdG en ALC: conclusiones

Es importante tener en cuenta que algunas funciones presentan una mayor heterogeneidad entre los países que otras. Las funciones de *gestión estratégica* y *monitoreo y mejora del desempeño* ostentan grandes diferencias entre algunos países de ALC que han desarrollado considerables capacidades para llevarlas a cabo, y algunos otros con una ausencia casi completa de estas funciones en el trabajo de su CdG. Por lo

tanto, para estas funciones hay ejemplos regionales que podrían guiar la difusión de buenas prácticas en ALC. Por el contrario, en la función de *coordinación de políticas* la mayoría de los países tiene un nivel moderadamente bajo de rendimiento, con menos heterogeneidad entre países. La prevalencia de procesos informales y ad hoc de toma de decisiones es una situación recurrente que afecta a la institucionalización de los mecanismos de coordinación en toda la región. Los mecanismos de coordinación para la fase de implementación de las políticas no suelen existir. Las pocas veces que esta función es de hecho desempeñada, ello tiende a ocurrir como resultado de la actitud proactiva de ministros sectoriales, debido a alianzas políticas, relaciones personales, u otros factores, que no necesariamente están relacionados con el hecho de que el CdG ejerza la función de coordinación.

Otro hallazgo relevante es que las funciones de *gestión estratégica* y *monitoreo y mejora del desempeño* parecen presentar un importante nivel de correlación al interior de los países. Cuando un país tiene un alto desempeño en la gestión estratégica, también tiende a exhibir un alto rendimiento en el monitoreo y la mejora; por otra parte, si la primera función presenta un bajo rendimiento, es probable que esto también ocurra en la segunda. Esta conexión es lógica, ya que se necesita que haya una efectiva función de planificación estratégica para el desarrollo de indicadores de desempeño que permitan el monitoreo efectivo de las acciones del gobierno. Esto sugiere la importancia de trabajar simultáneamente en las capacidades del CdG en *ambas funciones* para mejorar su rendimiento.

Resumiendo las conclusiones de todas las funciones, un elemento que se destaca en los datos es que en casi todos los países *las funciones identificadas*

¹⁵ Sin embargo, la coexistencia de unidades dedicadas a la comunicación y otras dedicadas a la transparencia en el CdG puede conducir a tensiones debido a sus diferentes objetivos institucionales, por lo cual esta ubicación fuera del CdG también puede tener ciertas ventajas.

aquí están presentes, al menos formalmente, en la organización institucional o la estructura del CdG. Los gobiernos de ALC reconocen, en sus disposiciones legales respectivas, la importancia de establecer instituciones que lleven a cabo estas funciones. Por lo tanto, en todos los casos hay una base legal o administrativa para una institución o unidad que realice cada una de las funciones que se identifican en este informe. *Esta existencia formal no implica que las funciones se estén desempeñando en la práctica, o se estén desempeñando con efectividad.* De hecho, parece existir una gran heterogeneidad en el desarrollo institucional de los CdG de los diversos países de la región. En este sentido, es posible reconocer tres grupos de países:

- *Países con CdG optimizados:* todas las funciones presentan un nivel medio o alto de cumplimiento. El desafío de los países en este grupo más avanzado parece ser la institucionalización y sistematización del desempeño de las funciones del CdG.
- *Países con CdG en desarrollo:* este es el grupo más grande de países, que presentan instituciones de CdG que buscan desempeñar sus funciones, pero sólo con capacidades moderadas para hacerlo, o que no pueden extender las funciones

a todos los sectores prioritarios. En estos países hay instituciones y unidades que tienen una existencia real y no sólo formal, ya que registran prácticas concretas (procesos, metodologías, tecnologías, capacidades) para el desempeño de su función, pero lo hacen sólo parcialmente, con decisiones y acciones de gobierno relevantes que se toman a través de otros canales. Este es el desafío para la mayoría de los CdG: *fortalecer su capacidad para cumplir mejor sus funciones básicas, e institucionalizarlas y sistematizarlas cuando se alcance un desempeño satisfactorio.*

- *Países con CdG en formación:* casi todas las funciones presentan un nivel de desempeño muy bajo; el reto de estos países es poder establecer estas funciones esencialmente desde cero.

En conclusión, lo que se observa para la mayoría de los países es un desempeño parcial o limitado de sus funciones de CdG. Los gobiernos reconocen la importancia de establecer instituciones o unidades que desempeñen estas funciones, pero en la práctica esto se cumple de forma despareja, debido a limitaciones en sus capacidades técnicas y políticas. La agenda para el fortalecimiento del CdG, que se presenta en la próxima sección, trata de abordar estas debilidades.

Una agenda para fortalecer los Centros de Gobierno en América Latina y el Caribe

El Centro de Gobierno (CdG) es el vértice político del gobierno. Sin embargo, para desarrollar efectivamente sus funciones estratégicas esenciales necesita contar con suficientes capacidades técnicas. Si los presidentes encuentran valor *político* en la producción de políticas efectivas y en la prestación de servicios públicos de alta calidad —algo que los ciudadanos exigen más activamente y con expectativas crecientes— requerirán un considerable apoyo *técnico* de su CdG para lograrlo. Este parece ser el principal factor detrás del creciente interés en los países de ALC para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales del Centro de Gobierno, más allá del estilo que cada nuevo presidente prefiera para organizarlo.

El CdG no debe tratar de microgestionar el gobierno o de reemplazar a los ministerios en sus funciones inherentes. Sin embargo, los gobiernos necesitan un núcleo estratégico para orientar las políticas, garantizar la coherencia, proporcionar coordinación, promover reformas, e incubar innovación. El desempeño de estas funciones garantizaría la prestación de servicios a los ciudadanos y el cumplimiento de las promesas de campaña. Aunque algunos países han logrado importantes avances en el fortalecimiento del desempeño de estas funciones básicas, las capacidades de los CdG en ALC siguen siendo generalmente débiles, como se describió en la sección 3. En la mayoría de los países, las instituciones de CdG cumplen sus funciones sólo parcialmente.

Pueden crearse diferentes estructuras e instituciones para realizar las funciones de CdG, y no hay un modelo único que se deba aplicar a todos los contextos en todo momento. La clave es que las funciones estratégicas esenciales se desempeñen efectivamente, y que sean institucionalizadas para que cada gobierno, o cada equipo de transición a punto de tomar posesión del cargo, no deba construirlas desde cero. Dado que estas funciones son especialmente relevantes en el inicio de una nueva administración, asegurar la existencia de capacidades técnicas subyacentes daría herramientas adicionales a los presidentes para dirigir sus gobiernos.

El diagnóstico de los CdG de los países de ALC (sección 3) ha mostrado que estas capacidades son todavía escasas en la mayoría de los países. A partir de este diagnóstico, **podría considerarse una serie de iniciativas tendientes a apoyar una agenda regional para el fortalecimiento de los Centros de Gobierno en la región:**

- **La creación de una red de altos funcionarios de instituciones de Centros de Gobierno de América Latina y el Caribe**, para habilitar el intercambio de información entre pares sobre innovaciones recientes, buenas prácticas y lecciones aprendidas en el desempeño de las funciones de CdG. A partir de 1981 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha establecido una red similar, que

actúa como un foro informal de discusión para los funcionarios de CdG de alto nivel de sus países miembros. En ALC, una red de estas características podría desempeñar un papel útil para compartir información y experiencias, y los países que han avanzado más en el fortalecimiento de su CdG podrían liderar la documentación y difusión de estos avances en toda la región.

- **La realización de actividades de formación específicas para los funcionarios de los Centros de Gobierno de la región**, especialmente para aquellos que están asumiendo (o a punto de asumir) sus cargos en una nueva administración. Esta formación podría centrarse en las herramientas y técnicas disponibles para mejorar el desempeño de las funciones de CdG. Los expertos e instituciones que se encuestaron para la realización de este estudio han señalado unánimemente el valor que esta formación podría tener, especialmente porque el concepto de Centro de Gobierno, con su propósito y sus funciones específicos, aún no está bien establecido en varios países de la región. Las escuelas de políticas públicas, gobierno y administración de las universidades de los países de ALC podrían ser socios de estas actividades, especialmente si el CdG se convierte en parte de sus planes de estudio de posgrado.
- **La provisión de asistencia técnica específica para los países que requieran una evaluación más profunda de los aspectos clave de su Centro de Gobierno que necesiten fortalecerse, y el apoyo técnico para lograrlo.** La Matriz de Desarrollo Institucional que se expone en este informe (véase el anexo) es un insumo básico para ayudar a los países a evaluar en qué medida se están desempeñando sus funciones esenciales de CdG, y por lo tanto indicar dónde necesitan implementar reformas. Por otra parte, un apoyo más continuo para fortalecer el trabajo de las instituciones de CdG podría ayudar a establecer las rutinas y prácticas necesarias para mejorar su desempeño.
- **La conformación de un equipo de expertos y ex funcionarios de CdG de la región para apoyar a las administraciones entrantes**, brindando asistencia durante el período de transición del gobierno. Dicho período ofrece la mejor oportunidad para diseñar y establecer procesos, metodologías e innovaciones para un buen desempeño de las funciones del CdG antes de que se hubieran arraigado otras formas que luego son más difíciles de modificar.
- **Estudios en profundidad y diagnósticos para identificar y compartir experiencias regionales que pudieran apoyar reformas en otros países.** Como se señaló en la sección 3, hay países de la región que han establecido unidades o mecanismos avanzados para cumplir las funciones de CdG. Dado que gran parte de la literatura sobre CdG proviene de los países de la OCDE, la identificación y documentación de las prácticas que han funcionado bien (o que no han funcionado) en ALC podría ser valiosa para otros países que buscan fortalecer su CdG (véase, por ejemplo, Dumas, Lafuente y Parrado, 2013).
- **Investigación adicional para aumentar la evidencia acerca de los efectos del CdG sobre el desempeño del gobierno y de la calidad de las políticas.** Esta es una limitación importante en el estado actual de la agenda sobre CdG, y no sólo en ALC (tal como se observa en la revisión de la literatura relacionada con este documento: véase Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013). Sin duda es difícil evaluar el impacto de la acción del CdG, porque el contrafáctico no puede estimarse fácilmente y por lo tanto el efecto específico de las acciones del CdG es difícil de identificar. Pero el interés creciente por el monitoreo del desempeño, por ejemplo, implica que hay datos de resultados que podrían estar disponibles para evaluar cómo la intervención del Centro influye en los logros del gobierno. Si se impulsa esta línea de investigación, en colaboración con universidades, *think-tanks* y

centros de investigación de los países de ALC, se podría colocar a la región en la vanguardia de la agenda de CdG.

Estas y otras líneas de trabajo permitirán que los países de ALC fortalezcan su Centro de Gobierno, un paso crítico para asegurar la gestión estratégica de sus gobiernos; para proporcionar coordinación en

el diseño y la implementación de políticas públicas; para monitorear sistemáticamente el desempeño de los ministerios y organismos, y ayudarlos a innovar y mejorar su trabajo; para gestionar coherentemente los procesos políticos de las políticas públicas; para comunicar sus acciones de una manera consistente, y —en definitiva— para que sean responsables de los resultados alcanzados ante los ciudadanos.

Referencias

- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2013. "The Role of the Center of Government: A Literature Review." Nota técnica Nro. IDB-TN-581. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=70624>.
- Arriagada Herrera, G. 2012. "¡Bienvenidos a la «presidenciología»!" En: M. A. Fernández y E. Rivera (eds.), *La trastienda del gobierno: el eslabón perdido en la modernización del Estado chileno*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Banco Mundial. 2010a. "The Practice of Policy-making in the OECD: Ideas for Latin America." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2010b. "GET Note: Center of Government Delivery Units." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2010c. "Better Regulation for Growth. Institutions for Regulatory Governance". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barber, M. 2008. *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. Londres: Methuen Publishing.
- Ben-Gera, M. 2004. "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries." Documento Sigma Nro. 35. París: OCDE.
- Bevan, G. y D. Wilson. 2013. "Does «Naming and Shaming» Work for Schools and Hospitals? Lessons from Natural Experiments Following Devolution in England and Wales." *Public Money & Management* 33(4): 245–252.
- Bonvecchi, A. y C. Scartascini. 2011. "The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know." Documento de trabajo Nro. IDB-WP-283. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=40807>.
- Bovens, M. 2005. "Public Accountability." En: E. Lynn, L. Lynne y C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Chakrabarti, S. 2007. "Role of The Cabinet Office: Leadership Through Effective Collaboration." Londres: Cabinet Office.
- CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo). 2011. *Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Dumas, V., M. Lafuente y S. Parrado. 2013. "El fortaleciendo del Centro de Gobierno para Resultados en Chile: La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010–13)". Nota técnica Nro. IDB-TN-563. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=70216>.

- Gaetani, F. 2011. "La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo. Una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula". En: CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo), *Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas: CLAD.
- García López, R y M. García Moreno. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=67695>.
- George, A. y E. Stern. 1998. "Presidential Management Styles and Models." En: A. George y J. George (eds.), *Presidential Personality and Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Goetz, K. H. y H. Z. Margetts. 1999. "The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe." *Governance* 12(4): 425–453.
- James, S. y M. Ben-Gera. 2004. "A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries." París: OCDE.
- Kelman, S. y J. N. Friedman. 2009. "Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(4): 917–947.
- Lindquist, E. 2007. "Organizing for Policy Implementation: The Emergence and Role of Implementation Units in Policy Design and Oversight." En: J. Wanna (ed.), *Improving Implementation: Organizational Change and Project Management*. Canberra: Australian National University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1998. "Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions." Documento Sigma Nro. 22. París: OCDE.
- . 2007. "The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation." Documento Sigma Nro. 39. París: OCDE.
- Peters, G., R.W.A. Rhodes y V. Wright. 2000. *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pfiffner, J. P. 2009. "The Contemporary Presidency: Decision Making in the Bush White House." *Presidential Studies Quarterly* 39(2):363–384.
- Ponder, D. E. 2000. *Good Advice. Information and Policy Making in the White House*. Austin, Texas: Texas A&M University Press, College Station.
- Propper, C., M. Sutton, C. Whitnall y F. Windmeijer. 2008. "Did «Targets and Terror» Reduce Waiting Times in England for Hospital Care?" *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 8(2).
- Richards, D. y M. Smith. 2006. "Central Control and Policy Implementation in the UK: a Case Study of the Prime Minister's Delivery Unit." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(4): 325–45.
- Wanna, J. 2006. "From Afterthought to Afterburner: Australia's Cabinet Implementation Unit." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(4): 347–369.

Anexo: Matriz de Desarrollo Institucional (MDI) del CdG

El análisis de la sección 3 sobre la situación actual de los CdG de ALC está basado en evidencia empírica exploratoria, recopilada a través de encuestas a expertos y funcionarios de CdG. Sin embargo, para definir acciones concretas de fortalecimiento del CdG en cada país, sería necesario contar con información más detallada. Esta información adicional se puede interpretar mejor utilizando un marco que clasifique el nivel de fortaleza de los CdG para llevar a cabo sus cinco funciones esenciales. Este anexo propone una herramienta de este tipo: una Matriz de Desarrollo Institucional (MDI) del CdG.

El propósito de la MDI es evaluar el grado de desarrollo institucional del CdG, ayudando a determinar en qué aspectos hay más distancia entre el rendimiento actual de un CdG y aquel que garantizaría el desempeño pleno de sus funciones. La MDI pretende ser una herramienta útil para las instituciones de CdG para evaluar en qué medida están ejerciendo sus funciones básicas.

En la MDI las funciones de CdG se han desagregado en una serie de indicadores que permiten evaluar en qué medida estas funciones se están efectivamente desempeñando. Los indicadores se han desarrollado a partir del trabajo de definición conceptual de la sección 2, a partir del cual se ha identificado qué tipo de unidades, procesos y actividades

son relevantes para cumplir con cada una de las funciones de CdG. Estos indicadores podrían ser aún más desagregados. Sin embargo, dado que este es un primer esfuerzo de conceptualización y análisis empírico de los CdG de la región, este marco puede ser útil en la evaluación del desempeño del CdG.

El cumplimiento de estas cinco funciones se ha clasificado en tres niveles: *en formación*, *en desarrollo*, y *optimizado*. Aunque se trata de una clasificación básica, puede orientar las iniciativas de fortalecimiento del CdG, señalando dónde radican las deficiencias más acuciantes.

En la situación ideal, un CdG tendrá procesos institucionalizados de planificación de las prioridades y estrategias para el período de gobierno del presidente; instancias con poder real para que haya consistencia en el diseño y la implementación de políticas públicas; mecanismos en práctica para monitorear el desempeño de los ministerios y organismos, y asistirlos cuando hay problemas; instituciones o asesores que llevan adelante las negociaciones políticas para asegurar la aprobación del programa de gobierno; y unidades responsables de comunicar de una manera coherente las acciones del conjunto del gobierno, y de responder a las opiniones de los ciudadanos sobre la marcha de los asuntos públicos, promoviendo su participación.

Cuadro A1: Matriz de Desarrollo Institucional del Centro de Gobierno

Función	Indicador	Elementos críticos	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(i) Gestión estratégica del conjunto de gobierno	1. <i>Planificación y programa de gobierno</i>	Hay un programa de gobierno (que puede formar parte de un plan nacional de desarrollo) que define los sectores prioritarios, objetivos accionables a alcanzar, estrategias, líneas de acción, e indicadores de desempeño, y que guía los planes operativos de los ministerios y organismos de acuerdo con las prioridades del presidente.	No hay un programa de gobierno u otros acuerdos formales sobre las prioridades de la administración, o sólo existen como enunciados generales, sin que orienten las decisiones de política pública de los ministerios y organismos, ni señalen qué constituiría el éxito.	Hay un programa gubernamental con objetivos a alcanzar y estrategias, pero tiene una influencia limitada en el diseño de las políticas de los ministerios y organismos, o sus indicadores de desempeño no son enteramente pertinentes para los objetivos.	El programa de gobierno está integrado en las actividades del día a día de los ministerios y organismos, y hay una revisión periódica del desempeño en cada una de las prioridades, con acciones apropiadas desde el CdG y los sectores.
	2. <i>Rol del CdG en producir orientación estratégica</i>	El CdG trabaja con los ministerios y organismos a lo largo de todo el proceso de gestión estratégica, asegurando que los objetivos de los sectores sean coherentes y desafiantes, e involucrando a los actores relevantes (de dentro y fuera del gobierno) en su definición.	El CdG no trabaja con los ministerios y organismos para acordar un marco de desempeño, o los objetivos que se fijan son sólo declaraciones generales, sin la claridad de qué constituye el éxito, y sin especificar los recursos ni la dirección para guiar las decisiones de política pública de los ministerios y organismos.	El CdG trabaja con los ministerios y organismos para definir sus metas, pero carece de los recursos técnicos y el empoderamiento político para garantizar que se enfoquen en las prioridades del presidente, a través de objetivos que sean lo suficientemente desafiantes y coherentes.	El CdG cuenta con procedimientos para una efectiva gestión por resultados, con una clara comprensión de los sistemas de prestación de servicios, y la capacidad de movilizar a los ministerios y organismos de manera de producir resultados.
	3. <i>Alineamiento entre el programa de gobierno y el presupuesto</i>	Hay un alineamiento del presupuesto de los ministerios y organismos con los objetivos y estrategias del programa de gobierno, a través de procesos que incluyen la validación de una institución del CdG.	No hay un alineamiento del presupuesto con el programa de gobierno, por lo que el presupuesto es de facto el plan (o no hay programa de gobierno).	El presupuesto de los ministerios y organismos en los sectores prioritarios sólo está débil o formalmente alineado con el programa de gobierno, o este alineamiento sólo se logra en algunas de las áreas prioritarias del gobierno.	El presupuesto de los ministerios y organismos está altamente alineado con el programa de gobierno, a través de un trabajo conjunto del CdG con los ministerios y organismos que se efectúa cada año en la formulación del presupuesto.
	4. <i>Adaptación del programa a circunstancias cambiantes</i>	El programa de gobierno se actualiza cuando hay cambios en el contexto o crisis imprevistas (incluidos los desastres naturales) que lo exigen, a fin de garantizar que las nuevas prioridades compartan la orientación estratégica del gobierno.	El programa de gobierno no recibe actualizaciones (o no hay programa de gobierno).	El programa de gobierno recibe actualizaciones sólo de forma implícita (por ejemplo, mediante ajustes presupuestarios), pero no hay procesos formalizados para incorporar cambios y verificar su coherencia estratégica.	El programa recibe ajustes o actualizaciones explícitos, mediante procedimientos establecidos que incorporan las nuevas prioridades asegurando que compartan la orientación estratégica general del gobierno.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A1: Matriz de Desarrollo Institucional del Centro de Gobierno (continuación)

Función	Indicador	Elementos críticos	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
	5. <i>Análisis prospectivo</i>	Hay instancias de análisis prospectivo para anticipar nuevos desafíos o crisis y mantener el foco estratégico, con procesos establecidos, y la capacidad de proponer las modificaciones necesarias para prevenirlos, tanto en el nivel estratégico como en el operacional.	No hay instancia de análisis prospectivo.	Hay instancias de análisis prospectivos sólo para pocas áreas de política, o las instancias sólo actúan informalmente, o no tienen la capacidad de proponer cambios tanto en el nivel estratégico como en el operacional.	Hay instancias de análisis prospectivos para todas las áreas principales de política pública, con procedimientos operativos definidos y la capacidad de proponer cambios tanto en el nivel estratégico como en el operacional.
(ii) Coordinación en el diseño y la implementación de políticas públicas	6. <i>Consistencia en el diseño de las políticas</i>	Hay protocolos establecidos para asegurar la coherencia entre las políticas de los distintos ministerios y organismos, y el CdG tiene la capacidad política y técnica para hacerlos cumplir de manera sistemática, resolviendo casos de duplicación o conflicto.	No hay estándares para el conjunto del gobierno en la formulación de políticas, o el CdG carece de la capacidad para hacerlos cumplir.	El CdG tiene las habilidades técnicas, los instrumentos y la credibilidad para coordinar el diseño de políticas para el conjunto del gobierno, pero lo hace sólo de manera informal o ad hoc, para temas específicos.	Hay mecanismos definidos para producir coordinación para el conjunto del gobierno, conduciendo a la adopción consistente, eficiente y oportuna de políticas públicas.
	7. <i>Contestabilidad de las políticas</i>	Las decisiones de política pública de alto nivel (incluidas todas las que toma el presidente) surgen después de considerar varias alternativas, con un proceso que permite la consulta de los actores relevantes dentro y fuera del gobierno, y apoyando la toma de decisiones con un asesoramiento político y técnico de alto nivel antes de que el presidente tome la decisión final.	Las decisiones de política pública de alto nivel no surgen de procesos que permitan considerar varias opciones, consultar con los actores relevantes, o recibir asesoramiento político y técnico de alto nivel.	Muy pocas de las decisiones de política pública de alto nivel surgen de procesos que permitan considerar varias opciones, consultar con actores relevantes, y obtener asesoramiento político y técnico de alto nivel, pero estos procesos no están institucionalizados y son ad hoc.	La mayoría o todas las decisiones de política pública de alto nivel surgen de procesos que permiten considerar varias opciones, consultar con los actores relevantes dentro y fuera del gobierno, y obtener asesoramiento político y técnico de alto nivel, a través de procesos institucionalizados que se aplican sistemáticamente y rara vez son omitidos.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A1: Matriz de Desarrollo Institucional del Centro de Gobierno (continuación)

Función	Indicador	Elementos críticos	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(iii) Monitoreo y mejora del desempeño	8. <i>Articulación en temas transversales</i>	Los problemas multidimensionales se abordan de una manera consistente por parte de los ministerios y organismos pertinentes, con protocolos establecidos para el intercambio de información y la toma de decisiones, con la participación del CdG para garantizar su alineamiento con la dirección general del gobierno.	No existe una articulación para tratar los temas transversales clave, o esto sólo ocurre en situaciones de crisis, de una manera ad hoc, sin mecanismos establecidos para el intercambio de información y la toma de decisiones.	Hay instancias para coordinar acciones ante problemas transversales, con protocolos para el intercambio de información y la toma conjunta de decisiones, y con participación del CdG, aunque estos sólo se aplican en algunas áreas de política pública.	Las respuestas del gobierno a todas las cuestiones intersectoriales se abordan desde una perspectiva de conjunto del gobierno, con el liderazgo del CdG en la articulación de los ministerios y organismos pertinentes, protocolos para el intercambio de información y la toma de decisiones, y recursos conjuntos para tratar el tema.
	9. <i>Coordinación en la implementación de programas</i>	Los diferentes programas dentro de la misma área prioritaria de políticas públicas se implementan de manera coordinada, con consistencia en las características y el calendario de las intervenciones, y esfuerzos para producir sinergias y maximizar el impacto.	Cada ministerio u organismo lleva adelante sus propios programas y proyectos sin articular sus acciones con otras unidades.	Los ministerios y organismos que implementan programas en las áreas prioritarias de política participan de consultas y del intercambio de información, previniendo redundancias y contradicciones entre sus acciones.	Existe colaboración entre los ministerios y organismos relevantes que participan en la ejecución de programas en los sectores prioritarios, mientras que el CdG proporciona los incentivos necesarios para buscar mejores resultados y que se obtenga más que la suma de sus partes.
	10. <i>Capacidad para monitorear el desempeño</i>	El CdG lidera un monitoreo continuo y robusto de los avances en las áreas prioritarias de gobierno, siguiendo la evolución de distintos indicadores (incluidos los de producto, resultado y costo-efectividad).	El CdG no ha establecido estándares para la definición de métricas, o ha definido indicadores que no pueden realmente medir desempeño y resultados.	El CdG ha establecido estándares para la definición de métricas, pero la mayoría de los indicadores se enfoca en insumos y procesos, o no son enteramente pertinentes para reflejar el desempeño.	El CdG monitorea continuamente el avance de las principales prioridades del gobierno, usando sobre todo indicadores de producto, resultado y costo-efectividad, que capturan el desempeño con exactitud.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A1: Matriz de Desarrollo Institucional del Centro de Gobierno (continuación)

Función	Indicador	Elementos críticos	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
	11. <i>Procesos de monitoreo</i>	Se utiliza información de avance en reuniones de retroalimentación con todos los ministerios y organismos relevantes de manera regular, para evaluar su desempeño y discutir cambios.	No se utilizan sistemas de monitoreo que permitan un seguimiento en tiempo real del avance, o la información no se utiliza en reuniones de retroalimentación con todos los ministerios y organismos relevantes, o estas últimas se llevan a cabo de manera informal, sin datos apropiados.	Se utilizan sistemas de monitoreo que permiten un seguimiento en tiempo real del avance, para algunos sectores prioritarios, y la información sólo se emplea ocasionalmente o de manera limitada en reuniones de retroalimentación, con debilidad en la supervisión de los cambios acordados.	Se utilizan sistemas de monitoreo que permiten un seguimiento en tiempo real del avance, y la información se utiliza regularmente en reuniones de retroalimentación para evaluar el desempeño y definir cambios con los sectores prioritarios, cuyo cumplimiento es verificado en reuniones siguientes.
	12. <i>Apoyo al presidente en el monitoreo del desempeño</i>	El presidente recibe informes periódicos que le permiten supervisar el grado de cumplimiento de los objetivos prioritarios de los ministerios y organismos, así como también los acuerdos alcanzados con sus titulares, con información verificada por el personal del CdG.	El presidente no recibe informes que le permitan supervisar el grado de cumplimiento de los objetivos prioritarios de los ministerios y organismos, o de los acuerdos alcanzados con sus titulares, o sólo recibe informes elaborados por estos ministerios y organismos.	El presidente recibe informes periódicos que le permiten supervisar el grado de cumplimiento de los objetivos prioritarios de los ministerios y organismos, y/o de los acuerdos alcanzados con sus titulares, pero de una manera ad hoc, o que depende principalmente de información presentada por los ministerios y organismos.	El presidente recibe informes periódicos que le permiten supervisar el grado de cumplimiento de los objetivos prioritarios de los ministerios y organismos, así como los acuerdos alcanzados con sus titulares, para todas o la mayoría de las áreas relevantes de política pública, con información verificada por personal del CdG, de forma institucionalizada.
	13. <i>Mecanismos para mejorar el desempeño de ministerios y organismos</i>	El CdG cuenta con mecanismos para promover innovaciones que mejoren el desempeño del gobierno, y para identificar y ayudar a los organismos cuyo desempeño ha sido inferior a lo esperado, antes de que los problemas se conviertan en crisis.	El CdG carece de las capacidades técnicas y políticas necesarias para promover innovaciones que mejoren el desempeño del gobierno, y para ayudar a las organizaciones de bajo rendimiento.	El CdG promueve herramientas y técnicas para mejorar el desempeño, y estrategias de intervención para desbloquear los obstáculos a la prestación de servicios, aunque su aplicación es parcial o está limitada a determinados sectores.	El CdG es un centro de excelencia en la gestión por resultados, con conocimientos creíbles que los ministerios y organismos utilizan de forma colaborativa para aprender lecciones y lograr una mejor relación costo-efectividad, y para producir intervenciones y acciones que mejoren el rendimiento.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A1: Matriz de Desarrollo Institucional del Centro de Gobierno (continuación)

Función	Indicador	Elementos críticos	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(iv) Gestión política de las políticas públicas	14. Institucionalización de la gestión política	Hay una o varias instituciones de CdG responsables de negociar con otros actores (dentro del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los partidos políticos, de los gobiernos subnacionales, de organizaciones de la sociedad civil, o del sector privado), dando apoyo al Presidente para llevar adelante el programa de gobierno en una forma coherente y unificada.	El CdG no conduce la negociación política para aprobar el programa de gobierno, o lo hace sin una estrategia coordinada.	El CdG está a cargo de la negociación política para hacer avanzar el programa de gobierno, pero sólo interactúa con algunos de los actores relevantes, o no lo hace de una manera totalmente unificada y coherente.	El CdG lidera las negociaciones para llevar adelante el programa de gobierno, siguiendo una estrategia coordinada e interactuando con todos o la mayoría de los actores relevantes, con una alta credibilidad entre los ministerios y organismos.
	15. Gestión de los conflictos sociales	Existen mecanismos para anticipar, prevenir y tratar los posibles conflictos sociales de manera coordinada y coherente, con participación del CdG y de los ministerios u organismos pertinentes, y con procedimientos para la recolección de datos, la toma de decisiones, el seguimiento de los compromisos y su comunicación.	Los conflictos sociales no son activamente prevenidos, y se abordan de una manera ad hoc, sin una estrategia coordinada, o el CdG proporciona una orientación débil a los ministerios y organismos sobre cómo resolverlos.	El CdG anticipa y aborda posibles conflictos sociales, y tiene mecanismos establecidos para hacerlo, pero sólo se utilizan en algunos casos, lo cual limita la coherencia de la respuesta del gobierno.	Existen mecanismos para anticipar, prevenir y tratar los posibles conflictos sociales de manera coordinada y coherente, y se utilizan de forma sistemática en todos o la mayoría de los casos, habiendo ya definido protocolos para asegurar que se tenga suficiente información (y de múltiples fuentes) para utilizar en la toma de decisiones, para vigilar que los compromisos sean puestos en práctica, y para comunicarlos de manera efectiva.
	16. Asesoría jurídica	El presidente recibe asesoría jurídica para determinar la legalidad de las propuestas de política pública de los ministerios y organismos, así como de las consecuencias jurídicas de sus actos, y para recomendar las mejores estrategias para asegurar la aprobación del programa de gobierno.	En el CdG no hay un equipo o una unidad que evalúe la legalidad de las propuestas de política pública y de los actos del presidente, y no se brinda asesoramiento sobre las herramientas legales disponibles para aprobar el programa de gobierno.	En el CdG hay una unidad o un equipo que evalúa la legalidad de las propuestas de política pública y las acciones del presidente, pero no tiene la capacidad política ni técnica para pronunciarse sobre las iniciativas de todos los ministerios, o para proporcionar asesoramiento jurídico sobre cuál es la herramienta más conveniente para aprobar el programa.	Todas las principales iniciativas de política pública y acciones del presidente reciben una evaluación jurídica por parte de una unidad o de un equipo del CdG, que también asesora al presidente sobre los instrumentos jurídicos más adecuados (política y técnicamente) para aprobar el programa de gobierno.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A1: Matriz de Desarrollo Institucional del Centro de Gobierno (continuación)

Función	Indicador	Elementos críticos	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(v) Comunicaciones y rendición de cuentas	17. <i>Comunicación de acciones y logros</i>	Existen normas claras para hablar en nombre del conjunto del gobierno para garantizar que las comunicaciones respondan a una estrategia común, alineando a todos los altos funcionarios detrás de esta estrategia, y apoyando al presidente en sus discursos y otros mensajes.	No existe una coordinación central de las comunicaciones del gobierno, o los funcionarios de alto nivel no siguen una estrategia común en sus mensajes públicos, o el apoyo que recibe el presidente para preparar sus comunicaciones y discursos es limitado.	El CdG coordina las comunicaciones gubernamentales, pero sólo parcialmente, al no poder alinear a todos los altos funcionarios detrás de una estrategia común, aunque sí apoya al presidente en sus comunicaciones y discursos con asesores generalistas.	El CdG coordina y alinea el contenido y el calendario de la estrategia de comunicación del conjunto del gobierno, apoya al presidente en la preparación de discursos y otros mensajes con un equipo especializado en esta tarea, y monitorea el impacto de las comunicaciones del gobierno para aumentar su eficacia.
	18. <i>Mecanismos de transparencia</i>	El CdG establece estándares para los ministerios y organismos en cuanto al tipo de información que debe ser difundida al público, garantizando que el calendario y los formatos faciliten su accesibilidad, y estableciendo mecanismos de control para asegurar la validez de la información publicada.	No hay estándares que los ministerios y organismos deban seguir en cuanto a la difusión de información al público, o no existen mecanismos para auditar o validar los datos publicados.	El CdG establece estándares para los ministerios y organismos sobre la difusión de información al público, pero su cumplimiento por parte de los ministerios y organismos, o la existencia de mecanismos para validar los datos, son parciales o limitados.	El CdG establece estándares para los ministerios y organismos en cuanto al tipo de información que debe ser difundida al público, y puede asegurar su cumplimiento, así como también el acceso adecuado a la información, con mecanismos para asegurar la validez de los datos que son publicados.
	19. <i>Mecanismos de debate y participación</i>	El CdG garantiza que los ministerios y organismos escuchen la opinión de los ciudadanos, los empleados públicos, y otros actores, incluyendo oportunidades efectivas para debatir las decisiones y las acciones del gobierno.	El CdG no ofrece incentivos ni mecanismos para promover la recepción de las opiniones y la participación de los ciudadanos, empleados públicos y otros actores relevantes, o estos sólo existen formalmente, sin que realmente se pongan en práctica.	El CdG promueve que la opinión y la participación de los ciudadanos, empleados públicos y otros actores relevantes sean recibidas y alentadas, pero hay una respuesta limitada del gobierno a estos puntos de vista.	El CdG promueve que el conjunto del gobierno reciba las opiniones de los ciudadanos, empleados públicos y otros actores relevantes, que se proporcionen respuestas en instancias obligatorias de debate, y que se fomente la participación, con un alto nivel de cumplimiento.



www.iadb.org