



Instituciones para la gente



Gobernar para cumplir con los ciudadanos

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

Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso

Gobernar para cumplir con los ciudadanos

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

Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso



www.iadb.org

Banco Interamericano de Desarrollo

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

Alessandro, Martín.

Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe / Martín Alessandro, Mariano Lafuente, Carlos Santiso.

p. cm. — (Monografía del BID ; 224)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration—Latin America. 2. Public administration—Chile. 3. Public administration—Brazil. 4. Politics and government—Latin America. 5. Government accountability—Latin America. 6. Government accountability—Chile. 7. Government accountability—Brazil. I. Lafuente, Mariano. II. Santiso, Carlos. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. IV. Título. V. Series

IDB-MG-224

Código de publicación: IDB-MG-224

Códigos JEL: H10, H11, H12, H70

Palabras clave: Centro del Gobierno, América Latina y el Caribe, planificación estratégica, coordinación, supervisión, la prestación de servicios, el desempeño del gobierno, Oficina del Primer Ministro, Oficina del Presidente, Chile, Pernambuco

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables

Copyright © 2014. Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577 - www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Traducción/revisión editorial: Eva Villarubi (Fast Lines)

Lectura de pruebas: Claudia M. Pasquetti

Diagramación: Fernanda Mel (Nextdoor, productora de contenidos)

Índice

Lista de recuadros, gráficos y cuadros	v
Acrónimos	vii
Agradecimientos	ix
Acerca de los autores y los colaboradores	xi
Prólogo	xiii
Introducción	xvii
Capítulo 1: ¿Qué es el Centro de Gobierno?	1
Definición del Centro de Gobierno	3
Funciones del Centro de Gobierno	6
La estructura	15
Capítulo 2: El Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe	23
Práctica y desempeño	23
Matriz de desarrollo institucional	36
Capítulo 3: El fortalecimiento del Centro de Gobierno a nivel nacional: el caso de Chile	45
Introducción y contexto	46
Análisis de las innovaciones	62
Lecciones relevantes para los países de América Latina y el Caribe (ALC)	77

Capítulo 4: Fortalecimiento del Centro de Gobierno a nivel subnacional: el caso de Pernambuco, Brasil	83
Introducción y contexto	83
Modelo de gestión de Pernambuco	87
Análisis del modelo	98
Capítulo 5: Una agenda para fortalecer el estratégico Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe	117
Hallazgos de investigación y desempeño en ALC	117
Recomendaciones de política pública	124
Conclusiones	127
Referencias	129
Anexo: El rol del Centro de Gobierno: una revisión de la literatura	145
Funciones y estructura del Centro de Gobierno	145
Gestión del personal	155
Estilo de gestión	159

Lista de recuadros, gráficos y cuadros

Recuadros

Recuadro 1.1: El Centro de Gobierno en diferentes sistemas de gobierno	4
Recuadro 1.2: Definición del concepto de Centro de Gobierno	5
Recuadro 2.1: Experiencias relevantes en la gestión estratégica	26
Recuadro 2.2: Experiencias relevantes en coordinación de políticas	29
Recuadro 2.3: Experiencias relevantes en monitoreo y mejora del desempeño	31
Recuadro 3.1: Los siete ejes estratégicos del período presidencial 2010-14 y sus principales objetivos	51
Recuadro 3.2: Adaptación del modelo aun enfoque territorial: la Unidad de Regiones	55
Recuadro 3.3: Compromisos presidenciales y proceso de formulación presupuestaria	60
Recuadro 3.4: Manejo de una “crisis de cumplimiento”: el eje de seguridad ciudadana	61
Recuadro 3.5: Unidad de cumplimiento presidencial: recursos humanos y de organización	63
Recuadro 4.1: Estructura institucional de la SEPLAG	86
Recuadro 4.2: Modelos de gestión basados en datos	86
Recuadro 4.3: Evolución de los resultados en Pernambuco (2007-2013)	101
Recuadro 4.4: La experiencia de Pernambuco en el contexto de los demás estados brasileños	102
Recuadro A1: Unidades de cumplimiento o delivery units en distintas partes del mundo	151

Gráficos

Gráfico 1.1: Funciones del Centro de Gobierno	7
Gráfico 1.2: Escala de coordinación de las políticas públicas	10
Gráfico 1.3: Círculos concéntricos del Centro de Gobierno	19
Gráfico 2.1: Coordinación de la política pública a distintos niveles en los países de ALC y de OCDE	25
Gráfico 2.2: Responsabilidad de coordinar la implementación de las iniciativas interministeriales en países de ALC	27

Gráfico 2.3:	Influencia del Centro de Gobierno para la coordinación en los países de ALC y la OCDE	28
Gráfico 2.4:	Tareas de comunicación y rendición de cuentas llevadas a cabo por una unidad de comunicaciones	32
Gráfico 2.5:	Etapas del desarrollo institucional del Centro de Gobierno	35
Gráfico 3.1:	El Centro de Gobierno en Chile, 2010–14	47
Gráfico 3.2:	El Centro de Gobierno en Chile: principales hitos, 1990–2010	48
Gráfico 3.3:	Diagrama organizacional del Ministerio de la Presidencia	53
Gráfico 3.4:	Compromisos presidenciales asumidos en los discursos del 21 de mayo: avances logrados hasta diciembre de 2012	59
Gráfico 4.1:	Mapa de la estrategia de Pernambuco para el período 2012–15	89
Gráfico 4.2:	Mapa de la estrategia para el objetivo estratégico del sector salud	90
Gráfico 4.3:	Correspondencia entre los mapas de la estrategia (planificación) y la LOA (presupuesto)	91
Gráfico 4.4:	Panel de control de la SEPLAG	95
Gráfico 4.5:	Monitoreo de las actividades del gobierno de Pernambuco	96
Gráfico A1:	Comités de coordinación de Estados Unidos sobre cambio climático	149
Gráfico A2:	Modelo de gestión competitivo	160
Gráfico A3:	Modelo de gestión colegiado	161
Gráfico A4:	Modelo de gestión formal	162

Cuadros

Cuadro 1.1:	Asuntos emergentes en la gestión pública y rol del Centro de Gobierno	3
Cuadro 2.1:	Desempeño de las funciones del Centro de Gobierno en ALC	34
Cuadro 2.2:	Matriz de desarrollo institucional de los Centros de Gobierno	37
Cuadro 3.1:	Titulares de los ministerios pertenecientes al Centro de Gobierno, 1990–2013	48
Cuadro 3.2:	Clasificación de objetivos estratégicos	58
Cuadro 4.1:	Características de los seminarios regionales de 2007 y 2011	88

Acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEA	Council of Economic Advisers (Estados Unidos)
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CdG	Centro de Gobierno
CIU	Cabinet Implementation Unit (Australia)
DCI	División de Coordinación Interministerial (Chile)
DIPRES	Dirección de Presupuestos (Chile)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
ENUSC	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Chile)
EGP	Escritório de Gestão de Projetos (Pernambuco, Brasil)
EOP	Executive Office of the President (Estados Unidos)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
LOA	Lei Orçamentária Anual (Pernambuco, Brasil)
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
MIDIS	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (Perú)
MININT & SP	Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Chile)
NEC	National Economic Council (Estados Unidos)
ONG	Organización no gubernamental
NSA	National Security Advisor (Estados Unidos)
NSC	National Security Council (Estados Unidos)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMB	Office of Management and Budget (Estados Unidos)
OPM	Oficina del Primer Ministro
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú)

PDCA	Planning-Doing-Checking-Acting/Adjusting
PEMANDU	Performance Management Delivery Unit (Malasia)
PMDU	Prime Minister's Delivery Unit (Reino Unido)
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión (Chile)
PMSU	Prime Minister's Strategy Unit (Reino Unido)
SAD	Secretaria de Administração (Pernambuco, Brasil)
SEDMG	Secretaria Executiva do Desenvolvimento do Modelo de Gestão (Pernambuco, Brasil)
SEGEOB	Ministerio Secretaría General de Gobierno (Chile)
SEGPR	Secretaria Executiva de Gestão por Resultados (Pernambuco, Brasil)
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão (Pernambuco, Brasil)
SEPOC	Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação (Pernambuco, Brasil)
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Chile)
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Colombia)
UKP4	Presidential Unit for Development Monitoring and Oversight (Indonesia)
UPGC	Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (Chile)

Agradecimientos

Esta es una publicación de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los autores quieren agradecer a Víctor Dumas, Salvador Parrado y Ray Shostak, coautores de las notas técnicas que constituyen la base de los capítulos 3 y 4 de este libro. Además, los fundamentos de este trabajo fueron establecidos en varias conversaciones e intercambios de ideas con Rodrigo Egaña, Carlos Flores Alcocer y Ray Shostak, a partir de sus experiencias liderando instituciones de Centro de Gobierno (CdG) en Chile, México y el Reino Unido, respectivamente.

Queremos expresar nuestro especial agradecimiento a los funcionarios de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, que respondieron a nuestra encuesta sobre las características y el funcionamiento del Centro de Gobierno en sus países. Asimismo, agradecemos a Alejandro Argüello Hüpper, Esther Hernández Medina, Anabella Lardé, Juan Fernando Londoño, Carla Morales Rojas, Conrado Ramos, Hugo Royg, Patricia Sinclair McCalla y Mayén Ugarte, que respondieron a una encuesta similar como ex altos funcionarios y expertos. Caio Marini, Humberto Falcão Martins y Marina Lemos contribuyeron en gran medida a la elaboración del capítulo 4.

Los comentarios y sugerencias de los revisores externos Michal Ben-Gera (ex directora

de Sector, SIGMA-OCDE) y Alberto Leyton (Banco Mundial) han mejorado significativamente esta publicación. También agradecemos a Alejandro Bonvecchi (Universidad Torcuato Di Tella), Nick Manning (ex director de la Práctica de Gestión Pública y Buen Gobierno del Banco Mundial y ex director de la División de Gestión y Control del Sector Público de la Secretaría de la OCDE), Fernando Rojas (consultor internacional principal en gestión pública) y Tarsila Velloso (ex especialista de Gestión del Sector Público del Banco Mundial), que revisaron y contribuyeron a mejorar las primeras versiones de diferentes partes de este trabajo. Cualquier error que subsista en el texto es responsabilidad nuestra. También hemos recibido varias sugerencias valiosas al presentar versiones preliminares de este trabajo en el Banco Mundial, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS, por sus siglas en inglés), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Universidad de Rutgers, la Universidad Católica de Chile y la Universidad de la República (Uruguay). Hemos aprendido sobre las tendencias en los Centros de Gobierno en otras regiones gracias a Rolf Alter (Secretaría de la OCDE) sobre los países de la OCDE, a Joanna Watkins (Banco Mundial) sobre Europa oriental, a Willy McCourt (Banco Mundial) y Seelam Singham (McKinsey & Co.) sobre Asia, y a otros profesionales y expertos de la comunidad cada vez más numerosa

que trabaja en estos temas en todo el mundo. Andrew Davies y Andrea Uhrhammer (Secretaría de la OCDE) compartieron generosamente los datos de los países de la OCDE.

Hemos afinado (y redefinido) muchas de nuestras ideas sobre este tema como resultado de la interacción y el trabajo directo con instituciones y funcionarios del CdG en América Latina y el Caribe. Nuestro trabajo con los CdG de Paraguay, Honduras y el estado de Jalisco (México), así como nuestros diálogos permanentes con Brasil, Chile, Costa Rica, el estado de Pernambuco (Brasil), México, Perú, Uruguay y varias provincias argentinas nos ayudaron a entender qué funciona y qué no funciona para mejorar el desempeño del CdG. Las experiencias de primera mano de Claudio Seebach en Chile, Lorena Jácome y Sandra Naranjo en Ecuador, y Frederico Amâncio, Mauricio Cruz y Edilberto Xavier en Pernambuco también han sido muy importantes en este aspecto. Asimismo, deseamos rendir homenaje a la memoria de Eduardo Campos, ex Gobernador de Pernambuco, quien falleció mientras completábamos esta publicación. El modelo de gestión que promovió y lideró,

analizado en el capítulo 4, es un valioso ejemplo de cómo el trabajo del CdG puede producir mejoras tangibles en las vidas de las personas.

Muchos de nuestros colegas en el BID, sobre todo Jorge Von Horoch, Carlos Cordovez, Pedro Farías, Eduardo Feliciángeli, María José Jarquin, Jorge Kaufmann, Javier Reyes y Mario Sanginés de la División de Capacidad Institucional del Estado, y Martín Ardanaz y Gustavo García del Departamento de Instituciones para el Desarrollo, han proporcionado valiosos comentarios y perspectivas novedosas. Sarah Schineller nos ha orientado hábilmente en el proceso de edición y publicación.

Esta publicación ha sido posible por el apoyo del Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF), gracias al respaldo del Gobierno de la República Popular China. Sin embargo, los contenidos son solamente responsabilidad de los autores.

Por último, agradecemos el inestimable apoyo de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, dirigida por Santiago Levy, y del Departamento de Instituciones para el Desarrollo, dirigida por Ana María Rodríguez.

Acerca de los autores y los colaboradores

Autores

Martín Alessandro, Consultor en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Anteriormente, se ha desempeñado en diferentes puestos en la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno nacional de Argentina y como director de investigación en el Instituto Nacional de Administración Pública. Posee una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland, College Park, donde asistió como becario Fulbright; una Maestría de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella, y una Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

Mariano Lafuente, Especialista Senior en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Anteriormente, ha sido especialista de gestión del sector público para la región de América Latina y el Caribe en el Banco Mundial, con sede en Washington. Ha dirigido y participado en diversos proyectos y productos analíticos de gestión pública en la mayoría de países de la

región, tanto a nivel nacional como subnacional, especializándose en la reforma del Centro de Gobierno, gestión por resultados y gestión de recursos humanos. Tiene una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland, College Park y una Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Argentina.

Carlos Santiso, Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Anteriormente, fue director de sector de la División de Gobernanza del Banco Africano de Desarrollo (2007–11), asesor del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (2002–07), jefe del programa senior en el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (1996–2000) y asesor de la Oficina del Primer Ministro de Francia (1995–96). Es miembro fundador de la Junta de Asesores del Centro para la Gobernanza Democrática en Burkina Faso. Tiene un Doctorado en Economía Política comparada de la Universidad de Johns Hopkins, una Maestría en Política Económica Internacional de la Universidad de Columbia y una Maestría en Políticas Públicas del Instituto de Estudios Políticos de París.

Colaboradores

En el capítulo 3

Víctor Dumas, Consultor del BID. Anteriormente se ha desempeñado como especialista de gestión pública en el Banco Mundial, y como asesor en el Ministerio del Interior (2010–11) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2003–05) en Chile. Ha sido docente en la Universidad Católica de Chile. Tiene una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown, una Maestría en Economía de la Universidad Católica de Chile y una Licenciatura en Economía de la misma universidad.

Salvador Parrado, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional a Distancia en España. Es consultor de diversas organizaciones internacionales y gobiernos de todo el mundo en temas

de gestión pública. Ha publicado varios libros y numerosos artículos en publicaciones con referato. Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid y una Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología de la misma universidad.

En el capítulo 4

Ray Shostak, ex Director de la *Delivery Unit* del Primer Ministro del Reino Unido (2007–11). Anteriormente se ha desempeñado como director de Servicios Públicos en el Tesoro (2003–07). Actualmente es asesor para múltiples organizaciones internacionales y gobiernos en todo el mundo en temas de reforma del Centro de Gobierno y gestión por resultados. Tiene una Maestría en Educación Bilingüe de la Universidad del Sur de California y una Licenciatura de la Universidad de Syracuse.

Prólogo

Cumplir con los ciudadanos es hoy el mayor desafío para los gobiernos de América Latina y el Caribe. Existe una paradoja fundamental en la región después de una década de crecimiento casi continuo: mientras las instituciones del mercado se han fortalecido, las instituciones del gobierno no han progresado al mismo ritmo. Esta publicación trata de los retos que enfrentan los gobiernos para prestar mejores servicios a los ciudadanos y cómo el fortalecimiento del estratégico Centro del Gobierno puede contribuir a alcanzar resultados conduciendo la acción del gobierno.

Los países de América Latina y el Caribe han hecho progresos notables en los últimos años. Los avances en los sectores económico y social han sido complementados con reformas institucionales que han mejorado la capacidad de los gobiernos de garantizar la responsabilidad fiscal y diseñar mejores políticas. Sin embargo, a medida que estos logros se consolidan, aparecen nuevas demandas y desafíos. El crecimiento de la clase media, la ampliación de la educación y el acceso a nuevas tecnologías son solo algunos de los factores que generan mayores expectativas en la sociedad. La insatisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos ha aumentado o continúa en niveles muy altos en numerosos países. Aún quedan obstáculos que limitan la gestión efectiva y eficiente de programas clave de gobierno. Sigue abierta una brecha entre las políticas aprobadas

y su implementación efectiva. Esta brecha de la implementación es particularmente aguda y muy notoria en los sectores sociales.

La búsqueda de una mejor prestación de servicios (a los que algunos ya se refieren en inglés como “*deliverology*” o la *ciencia de del cumplimiento*) se está generalizando en todo el mundo como respuesta a estos retos. Los presidentes, primeros ministros, gobernadores y alcaldes suelen exasperarse con lo que perciben como retrasos y fracasos cuando se trata de convertir las prioridades de sus gobiernos en resultados demostrables que conduzcan a mejoras tangibles para los ciudadanos en términos de calidad de vida. A estas alturas, es claro que no alcanza con tener buenas ideas y diseñar políticas adecuadas; las administraciones públicas también necesitan tener la capacidad para que las ideas se cumplan y den resultados.

Los gobiernos están experimentando con diferentes innovaciones para asegurar que sus políticas puedan implementarse adecuada y efectivamente y producir los resultados deseados. En varios países, una de estas innovaciones consiste en fortalecer el estratégico Centro de Gobierno. El Centro del Gobierno es la cima del gobierno a nivel nacional, subnacional e incluso a nivel de las ciudades. Los Centros de Gobierno son las organizaciones que apoyan directamente a los presidentes y primeros ministros, así como a los gobernadores y alcaldes. Pueden proporcionar el liderazgo necesario

para planificar, coordinar, monitorear y comunicar las prioridades clave del gobierno. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, los Centros de Gobierno tienden a ser políticamente fuertes pero técnicamente débiles y, por lo tanto, necesitan desarrollar las capacidades institucionales y técnicas críticas para llevar a cabo sus principales funciones. Esta publicación trata de cómo los gobiernos en América Latina y el Caribe pueden desarrollar y fortalecer sus Centros de Gobierno.

El camino hacia un mejor gobierno no es fácil; sin embargo, es fundamental para mejorar la prestación de servicios que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Un Centro de Gobierno más capaz y estratégico puede contribuir en esta dirección, y hay muchas experiencias valiosas que pueden orientarnos a través del proceso de desarrollar mejores Centros de Gobierno. Esta publicación analiza varias de estas experiencias, y presenta evidencia y extrae lecciones que

pueden servir de fundamento a los esfuerzos de los gobiernos a nivel nacional y subnacional en América Latina y el Caribe. También introduce herramientas metodológicas innovadoras que pueden ayudar a los líderes y funcionarios del Centro de Gobierno en esta tarea.

Muchos gobiernos están buscando fortalecer su núcleo estratégico, y el BID los apoya en esta tarea. Este trabajo forma parte de nuestro compromiso más amplio para respaldar gobiernos efectivos, eficientes y abiertos en América Latina y el Caribe. Al expandir nuestro conocimiento de cómo funcionan los Centros de Gobierno, esta publicación aborda uno de los principales desafíos de la agenda de gestión pública para los próximos años. En este sentido, esperamos que sea un instrumento útil para los encargados de la toma de decisiones de política pública que comparten nuestra pasión por ayudar a los gobiernos a alcanzar mejores resultados para los ciudadanos.

Ana María Rodríguez
Gerente

Departamento de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo



Introducción

Los gobiernos de todo el mundo se enfrentan a un conjunto de desafíos críticos de política pública. Los ciudadanos están desarrollando expectativas crecientes y demandan mejoras tangibles en la prestación de los servicios públicos. Los gobiernos necesitan establecer prioridades claras, monitorear su implementación y rendir cuentas de los resultados. A su vez, tienen que garantizar respuestas coherentes a problemas que son cada vez más transversales y multidimensionales. Temas como la competitividad económica, la desigualdad social, el desempleo juvenil y la seguridad ciudadana no pueden ser abordados por ministerios y agencias individuales actuando como silos. Estos problemas requieren un enfoque integrado del conjunto del gobierno. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen que gestionar las complejas negociaciones políticas para aprobar e implementar estas políticas prioritarias, a la vez que comunicar los resultados a los ciudadanos en un vertiginoso ciclo de noticias 24 horas al día.

A fin de abordar estos retos se requiere fortalecer la capacidad institucional del Estado para alcanzar resultados y prestar servicios. Esto implica mejorar las capacidades de dirección de los gobiernos, reforzar sus funciones críticas e impulsar y reinventar el estratégico Centro de Gobierno (CdG). En este sentido, existe un interés creciente entre los encargados de tomar decisiones de política pública, los funcionarios y los académicos en la organización, las funciones

y el desempeño del CdG, debido a una conciencia creciente del rol clave que este puede jugar para obtener mejores resultados. Desde reducir el tiempo de espera en los hospitales y mejorar los puntajes en las pruebas de los estudiantes en el Reino Unido hasta reducir los delitos violentos en Pernambuco, Brasil, diversas experiencias sugieren que el foco del CdG en ciertos temas prioritarios puede producir resultados sustanciales. Al mismo tiempo, la investigación y la evidencia sobre el trabajo y el impacto del CdG aún son limitadas, sobre todo en América Latina y el Caribe (ALC).

En un sentido estricto, el CdG se refiere a las organizaciones y unidades que proporcionan un apoyo directo al jefe del Ejecutivo del país (presidente o primer ministro), generalmente para la gestión política de las actuaciones del gobierno, la gestión estratégica de sus prioridades, la coordinación del diseño de las políticas, la conducción de su implementación, el monitoreo del desempeño y la gestión del cumplimiento y la comunicación de resultados. *El Centro de Gobierno es el timón del gobierno, capaz de impulsar sus objetivos prioritarios de manera coherente.* Puede ser un valioso mecanismo de transmisión para asegurar que las políticas prioritarias del gobierno sean efectivamente implementadas y produzcan resultados para los ciudadanos.

Sin embargo, hay un desajuste entre la relevancia del CdG y la escasez de estudios

rigurosos sobre el tema, sobre todo en ALC. Esta publicación zanja esta brecha en la literatura sobre la reforma del gobierno y la gestión del sector público en la región. Sus diferentes secciones abarcan aspectos teóricos y conceptuales del CdG (capítulo 1); tendencias empíricas en la región (capítulo 2); un estudio de caso de una experiencia nacional relevante en Chile (capítulo 3); un estudio de caso de una experiencia subnacional en el estado de Pernambuco, Brasil (capítulo 4), y las conclusiones finales donde se destacan los hallazgos de investigación y las oportunidades de reforma en ALC (capítulo 5). Finalmente, el Anexo presenta una revisión de la literatura especializada y de las prácticas internacionales más relevantes.¹ Esta publicación es la primera en brindar una perspectiva integral de los CdG en ALC, combinando teoría, tendencias regionales y análisis en profundidad de casos seleccionados donde se han emprendido profundas reformas de las instituciones del CdG.

El capítulo 1 propone un marco conceptual de los CdG. Debate definiciones alternativas, define funciones clave y describe las estructuras típicas desarrolladas para llevarlas a cabo. El capítulo introduce una definición *funcional* del CdG, apta para comparaciones entre países con sistemas de gobierno y marcos institucionales diferentes. Esta definición se centra en las organizaciones y unidades que llevan a cabo cinco funciones clave: i) la gestión estratégica ii) la coordinación de políticas públicas; iii) el monitoreo y la mejora del desempeño; iv) la gestión política de las políticas públicas, y v) la comunicación de los resultados y rendición de cuentas. En cada función, se describen los mecanismos y procesos para un desempeño efectivo, que sirven como punto de referencia para el análisis empírico en el próximo capítulo.

El capítulo 2 evalúa cómo los CdG en ALC desempeñan *realmente* sus funciones clave. Este análisis empírico exploratorio se basa en una encuesta llevada a cabo en 2013 entre los actuales y ex funcionarios de CdG y otros expertos

de la región que han aportado información sobre el trabajo de estas instituciones. La conclusión general es que, en la mayoría de los casos, se observa un débil desempeño de las funciones, sobre todo aquellas más técnicas, pero con grandes variaciones entre los países y a lo largo del tiempo, lo cual sugiere posibles caminos y medidas de mejora. En este sentido, se describen experiencias e innovaciones relevantes en ALC. El capítulo también presenta una Matriz de Desarrollo Institucional (MDI), un marco diseñado para una evaluación en profundidad de los puntos fuertes y débiles de cada CdG. La MDI permite desarrollar reformas hechas a la medida de cada caso para fortalecer las funciones y estructuras de los CdG. Además, la MDI puede ser un instrumento útil para ampliar los análisis empíricos explorados por esta encuesta.

Los capítulos 3 y 4 evalúan las experiencias y lecciones aprendidas de dos estudios de caso, uno a nivel nacional y el otro a nivel subnacional. El capítulo 3 analiza uno de los principales intentos de fortalecer el desempeño de las instituciones del CdG en ALC, en el caso de Chile. Este país ha tenido un CdG relativamente robusto e institucionalizado desde el retorno de la democracia, aunque a lo largo del tiempo han surgido ciertas dificultades en la planificación, coordinación y monitoreo de las prioridades del gobierno. Para abordar estos retos, el Ministerio de la Presidencia fortaleció su rol en 2010, amplió las responsabilidades de su División de Coordinación Interministerial (DCI) y creó una Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC, o *Delivery Unit*). Ciertas dificultades han subsistido, pero esta experiencia demuestra que un CdG más fuerte puede

¹ Estos capítulos se basan en investigaciones dirigidas y publicadas por el BID en 2013 y 2014. Alessandro, Lafuente y Santiso (2013a) presentan el marco conceptual y el análisis de las tendencias nacionales en ALC. Dumás, Lafuente y Parrado (2013) estudian el caso chileno. Alessandro, Lafuente y Shostak (2014) estudian el caso de Pernambuco. Por último, Alessandro, Lafuente y Santiso (2013b) revisaron la literatura.

ayudar a alcanzar resultados trabajando conjuntamente con los sectores para definir y supervisar las prioridades del gobierno y coordinar las acciones entre ministerios. El CdG actuaba como un recordatorio permanente para mantenerse centrado en los objetivos prioritarios y en el logro de resultados. Este capítulo también propone un análisis específico de cómo maximizar el impacto de las unidades de cumplimiento (o *delivery units*), un tema de interés para otros países que estudian la creación de unidades similares.

Contar con instituciones fuertes de CdG también puede ser relevante para los gobiernos subnacionales, sobre todo en un contexto de mayor descentralización. En los países federales, concretamente, los gobiernos estatales a menudo son responsables de desarrollar e implementar políticas en temas complejos y transversales, como la prevención de los delitos o el desarrollo social. Un CdG que funcione bien es crítico en estos casos. En este aspecto, el capítulo 4 analiza el modelo de gestión adoptado en 2007 en el estado de Pernambuco, Brasil. Este modelo se sustenta en una institución clave del CdG, la Secretaría de Planificación y Gestión (Secretaria de Planejamento e Gestão, o SEPLAG) para dirigir los procesos de planificación estratégica, presupuestos por resultados y monitoreo y mejora del desempeño del gobierno desde el centro. Esta experiencia aporta un ejemplo de los beneficios de las innovaciones institucionales en los niveles subnacionales del gobierno, una realidad que ha recibido escasa atención en la literatura sobre el CdG hasta ahora.

El capítulo 5 ofrece conclusiones y recomendaciones de política pública con el fin de fortalecer las funciones de CdG, e identifica desafíos y oportunidades clave de mejora. El desarrollo de un CdG fuerte y competente requiere a la vez empoderamiento político y capacidades técnicas. Este capítulo se centra en las lecciones aprendidas y en las recomendaciones

específicas para los encargados de tomar decisiones de política pública en ALC sobre cómo desarrollar esas capacidades. Con ellas, los gobiernos serán más capaces de establecer objetivos de desempeño y gestión del cumplimiento, monitorear el progreso hacia los objetivos, desbloquear obstáculos y cuellos de botella que limitan el desempeño, comunicar resultados y asumir la rendición de cuentas de esos resultados. De esta manera, los gobiernos estarán mejor equipados para lidiar con los desafíos a los que se enfrentan en términos de desempeño y prestación de servicios.

Por último, el Anexo revisa la literatura especializada más importante sobre las experiencias internacionales en cada una de las cinco funciones de CdG. Esta revisión ha fundamentado la conceptualización y los análisis empíricos de los capítulos precedentes y se presenta en el Anexo para los lectores interesados en analizar la literatura detalladamente. Además del desempeño de las funciones y las estructuras normalmente responsables de esas funciones, el Anexo aborda estilos de gestión alternativos para conducir el CdG, así como temas relativos al personal de estas organizaciones en la práctica internacional.

El BID respalda a los gobiernos de toda la región para fortalecer sus CdG y sus funciones centrales. Para apoyar esta agenda, el BID estableció un proyecto regional de conocimiento y asistencia técnica en 2013: *Fortalecimiento y promoción de la innovación en las instituciones del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Este proyecto proporciona asistencia técnica específica a los gobiernos que desean mejorar el trabajo de las instituciones de su CdG.² Esta publicación forma parte de ese esfuerzo y representa una consolidación de los conocimientos

² Se recomienda visitar el sitio web del proyecto (<http://www.iadb.org/en/topics/government/strengthening-the-center-of-government-cog,9091.html>) para una descripción más completa de sus actividades.

desarrollados sobre este importante tema, ajustados al contexto, a la trayectoria y a los desafíos del desarrollo institucional y la reforma del gobierno en la región. Al proporcionar detalles acerca de las lecciones aprendidas y una perspectiva innovadora de las oportunidades en el futuro, esperamos que esta publicación sea un instrumento útil para los encargados de tomar decisiones de política pública y los expertos, así como para los funcionarios del gobierno y líderes en la región. Los casos incluidos en esta

publicación también sirven como orientación para los gobiernos más allá de ALC, dado que presentan experiencias valiosas en el fortalecimiento de CdG. También esperamos transmitir a los gobiernos e instituciones académicas la importancia de generar evaluaciones más rigurosas de lo que funciona y no funciona en la configuración de un CdG. Por todos estos motivos, esperamos que esta publicación será útil para quienes se comprometen a construir instituciones públicas más fuertes y a alcanzar resultados en todo el mundo.



¿Qué es el Centro de Gobierno?

El Centro de Gobierno (CdG) no es un fenómeno nuevo. El departamento del Primer Ministro en Australia (actualmente Departamento del Primer Ministro y Gabinete) tiene más de 100 años, pues fue creado en 1911 (Commonwealth of Australia, 2012). En el Reino Unido, el predecesor de la Oficina del Gabinete data de 1916, cuando se le encargó formalmente la tarea de *coordinar las políticas públicas* y ofrecer *dirección estratégica* al gobierno debido a las necesidades de la guerra (Cámara de los Lores, 2010; Biblioteca de la Cámara de los Comunes, 2005). En Estados Unidos, la *Ley de Reorganización* de 1939 creó la Oficina Ejecutiva del Presidente (EOP, por las siglas en inglés de *Executive Office of the President*) después de que el Comité Brownlow declarara que “el Presidente necesita ayuda” (Relyea, 2008). Este comité sostenía que la EOP era necesaria para asesorar al presidente en la toma de decisiones y para *monitorear* la implementación de esas decisiones.

En los países de América Latina y el Caribe (ALC), el CdG también se remonta a varias décadas atrás. En México, ya se había creado una estructura en la presidencia en el

siglo XIX, aunque limitada a ciertas funciones logísticas y de *comunicación* hasta la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958 (Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos, 2006). La oficina presidencial en Argentina tiene sus orígenes en los años cuarenta, e incluye el temprano desarrollo de unidades que llevaban a cabo funciones de *coordinación*, como el Consejo de Coordinación Interministerial y el Consejo de Coordinación Federal (Bonifacio y Salas, 1985). El acento en temas de desarrollo en los años sesenta condujo a la creación de oficinas de *planificación* en la Oficina del Presidente en diferentes países, como Uruguay y Costa Rica (Lanzaro, 2013). Por lo tanto, las unidades que apoyan al jefe del Ejecutivo en la planificación, coordinación, monitoreo y comunicación de las prioridades del gobierno existen desde hace algún tiempo. *Estas unidades conforman el CdG.*

Sin embargo, diversos acontecimientos más recientes explican la mayor relevancia de estas unidades. Muchos de los problemas que los gobiernos están enfrentando hace algunos años son transversales y multidimensionales (o “retorcidos”, Clarke y Stewart, 1997) y, por lo

tanto, van más allá de las fronteras funcionales y exigen la participación de múltiples sectores. Por ello, se requiere una coordinación central más fuerte para que las intervenciones del gobierno sean más coherentes. Además, las reformas de gobierno en anteriores períodos descentralizaron la toma de decisiones y la implementación en agencias autónomas o cuasi autónomas y en actores no gubernamentales, lo cual llevó a una menor capacidad del liderazgo político para conducir el trabajo de los gobiernos (Dahlström, Peters y Pierre, 2011). *En este contexto, varios países han redescubierto la importancia de la dirección central.*

Por otro lado, la expansión de la actividad del gobierno ha aumentado la necesidad de institucionalizar el CdG porque el jefe del Ejecutivo se enfrenta a nuevas responsabilidades y complejidades que exigen mayor apoyo (véase Ragsdale y Theis, 1997, para la presidencia de Estados Unidos). Por lo tanto, la reciente ampliación del rol de numerosos gobiernos de ALC en los ámbitos económico y social, y en otros ámbitos de política pública, subraya la importancia de sus CdG. Otros factores, como la aparición de los ciclos de noticias 24 horas al día, la personalización de las campañas electorales y la participación en cumbres internacionales han llevado a los jefes del Ejecutivo a tener una mayor responsabilidad directa en todos los ámbitos de gobierno, lo cual exige al CdG desempeñar un rol más activo para apoyarlos (Fleischer, 2011).

En los países de ALC, el interés fundamental en fortalecer el CdG proviene del mayor énfasis puesto en la necesidad de lograr resultados para los ciudadanos.³ Ante la ausencia de estructuras fuertes de CdG, el mecanismo tradicional de coordinación central se ejercía a través del presupuesto (Beschel y Manning, 2000; Cámara de los Lores, 2010). Los ministerios de Finanzas o Hacienda, que controlan los gastos públicos y, por lo tanto, tienen una influencia importante sobre los otros ministerios, alcanzaron un nivel básico de coordinación

en el gobierno para apoyar el balance fiscal. Sin embargo, con resultados fiscales consolidados en la mayoría de los países de América Latina en los últimos 15 años, y un interés creciente en mejorar el desempeño, alcanzar resultados y producir impactos sociales positivos, posiblemente se requiera una instancia y un tipo de coordinación diferentes, que vayan más allá de los asuntos fiscales, aunque preservando los avances logrados en términos de responsabilidad fiscal. Además, los ciudadanos demandan cada vez más servicios de calidad de sus gobiernos.⁴ Estos factores contribuyen a explicar el creciente interés en el CdG.

En el cuadro 1.1 se resumen los principales problemas que los CdG pueden ayudar a abordar en la actual práctica de la gestión pública.

Este capítulo propone un marco conceptual para el CdG basándose en la literatura existente. La primera sección aborda definiciones alternativas del CdG. Estas variaciones son relevantes ya que comprenden la inclusión (o no) de ciertas organizaciones y unidades dentro de este concepto. Basándose en este análisis, la segunda sección propone una definición del CdG que permita comparaciones entre países. Esa definición

³ Además de los casos estudiados en los capítulos 3 (Chile) y 4 (Pernambuco, Brasil), diversos gobiernos en la región introdujeron recientemente innovaciones en sus CdG. El gobierno de Paraguay creó formalmente un CdG basado en la Secretaría General de la Presidencia, responsable de funciones similares a las definidas en esta publicación (Gobierno de Paraguay, 2014). Perú, Ecuador y Honduras crearon ministerios de coordinación para articular las políticas (Gobierno de Honduras, 2014; Lafuente et al., de próxima publicación; Muñoz, 2012). La República Dominicana y el estado de São Paulo, en Brasil, crearon unidades para mejorar la capacidad de monitoreo (Villani et al., 2014). Colombia introdujo una reestructuración de la oficina de la presidencia para mejorar la coordinación, el cumplimiento y la comunicación (Gobierno de Colombia, 2014). Estos son solo unos pocos ejemplos del aumento del interés en los CdG en ALC.

⁴ Los datos más recientes de la encuesta Latinobarómetro en los países de ALC muestran niveles importantes de insatisfacción con el trabajo de la policía (65%), los hospitales públicos (51%) y la educación pública (43%). Fuente: www.latinobarometro.org, encuesta 2011, descargado el 17 de junio de 2014.

Cuadro 1.1: Asuntos emergentes en la gestión pública y rol del Centro de Gobierno

Asuntos emergentes	Rol del CdG
La mayoría de los asuntos prioritarios son multidimensionales y transversales; no se pueden abordar adecuadamente mediante silos ministeriales verticales.	Coordinar y arbitrar soluciones, reuniendo a los ministerios y organismos relevantes para tomar decisiones y diseñar e implementar políticas públicas.
Los ciudadanos cada vez más demandan mejores servicios públicos y resultados del gobierno.	Establecer y comunicar los objetivos prioritarios (siendo selectivo); asegurar la alineación presupuestaria; monitorear de manera constante los avances; desbloquear obstáculos que afectan el logro de los resultados.
La actividad del gobierno se ha ampliado a nuevos ámbitos de política pública.	Apoyar y asesorar al jefe del Ejecutivo en la gestión de una compleja estructura de gobierno, sobre todo si la formulación de las políticas está fragmentada o descentralizada.
Un ciclo noticioso de 24 horas al día, que puede desviar la atención del gobierno de sus prioridades.	Mantener un enfoque sistemático, centrado en las prioridades estratégicas; alinear el mensaje del gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

se centra en las organizaciones que llevan a cabo cinco funciones transversales centrales del gobierno: gestión estratégica, coordinación del diseño e implementación de políticas públicas, monitoreo y mejora del desempeño, gestión política de las políticas públicas, y comunicación de resultados y rendición de cuentas.

Definición del Centro de Gobierno

La literatura especializada concibe el CdG de dos maneras: una se centra en su ubicación en la estructura del Poder Ejecutivo y la otra se centra en las funciones que lleva a cabo. Antes de seguir adelante con este debate, el recuadro 1.1 resume brevemente las variaciones institucionales entre sistemas de gobierno (presidencial, parlamentario y semipresidencial). Dado que los países difieren en cómo se estructura la posición del jefe del Ejecutivo, estas variaciones también podrían implicar diferencias para el CdG, sobre todo en aquellas definiciones que se centran en su ubicación dentro de la estructura ejecutiva.

Además de las variaciones en el sistema de gobierno, las organizaciones que apoyan

directamente al jefe del Ejecutivo varían de un país a otro (y a veces de un período de gobierno a otro) según los requisitos constitucionales y legales, los factores contextuales y el estilo y personalidad del jefe del Ejecutivo. Por lo tanto, en lugar de presentar un modelo general de estructura de CdG, las siguientes secciones abordan las funciones típicas y presentan ejemplos de los tipos de organizaciones que las llevan a cabo en diferentes países. Es importante señalar que, *a diferencia de los ministerios de línea y otras agencias*,⁵ *las organizaciones del CdG no prestan servicios directamente ni se centran en un área específica de política pública; más bien, llevan a cabo funciones de coordinación y de monitoreo para todo el gobierno* (James y Ben-Gera, 2004).

⁵ Esta publicación se refiere a los “ministerios de línea” o “ministerios sectoriales” como aquellos responsables por áreas específicas de política pública, diferenciándolos de ministerios que cumplen funciones de CdG. Las “agencias” son unidades dentro de los ministerios, a menos que se refieran a organismos autónomos o cuasi autónomos del tipo de la “Nueva Gestión Pública”.

No hay una definición consensuada del CdG en la literatura especializada; sin embargo, las múltiples definiciones que utilizan la mayoría de los autores (algunas de ellas implícitamente) se pueden clasificar en dos grandes categorías (véase el recuadro 1.2).

Los ministerios de Finanzas ejemplifican claramente estas diferentes perspectivas. Aunque normalmente se les considera

ministerios de línea, los ministerios de Finanzas corresponden a la definición funcional de CdG descrita más arriba, dado que su misión tiene que ver más con la coordinación que con la prestación de servicios. Aunque administrativamente no forman parte del centro, llevan a cabo funciones centrales de gobierno, comparables a aquellas ejercidas por organizaciones situadas en la oficina del jefe del Ejecutivo. Concretamente, la

Recuadro 1.1: El Centro de Gobierno en diferentes sistemas de gobierno

Como señala Lijphart (1999; 118): “Los sistemas parlamentarios tienen Ejecutivos colectivos o colegiados, mientras que los sistemas presidenciales tienen Ejecutivos de una sola persona, no colegiados”. Dado que muchas definiciones del CdG destacan que sus instituciones prestan un apoyo directo al jefe del Ejecutivo (James y Ben-Gera, 2004; Banco Mundial, 2010a), estas variaciones en el carácter del Ejecutivo también pueden implicar diferencias en los CdG.

En los sistemas presidenciales de gobierno, que existen en todos los países de América Latina, el presidente es la única autoridad que dirige la administración (Sartori, 1994). En esta forma de gobierno, los ministros actúan siguiendo los dictados del presidente, que los nombra y decide si seguirán en sus puestos. La autoridad y responsabilidad final, así como la rendición de cuentas ante el electorado, recaen en el presidente. El rol y la configuración del CdG varía en los diferentes sistemas presidenciales del gobierno (véase Alessandro y Gilio, 2013, para estudios comparativos de la institución presidencial en las Américas), pero todos comparten esta característica.

Al contrario, un Ejecutivo colectivo (Gabinete o Consejo de Ministros) es una característica de los sistemas parlamentarios, que predominan en los países caribeños. Este sistema aplica un principio de responsabilidad ministerial colectiva, por lo que el CdG puede referirse no solo a la institución que sirve al primer ministro (la Oficina del Primer Ministro, u OPM) sino también a la Oficina del Gabinete, una unidad más amplia que a veces comprende a la OPM. En el Reino Unido, la Oficina del Gabinete apoya formalmente a todo el gabinete, mientras que la OPM (una unidad de la Oficina del Gabinete) responde únicamente al Primer Ministro. Sin embargo, en la práctica, las fronteras entre estas oficinas no están del todo claras y con primeros ministros más dominantes, como Margaret Thatcher y Tony Blair, toda la Oficina del Gabinete ha trabajado fundamentalmente para apoyar a estos individuos (Cámara de los Loes, 2010).

En el sistema parlamentario del modelo de Westminster (Lijphart, 1999), que existe en el Reino Unido y en varias de sus antiguas colonias, el primer ministro ha sido tradicionalmente dominante y no solo un *primus inter pares*. Sin embargo, muchos otros países parlamentarios han experimentado una tendencia hacia una “presidencialización de la política” (Poguntke y Webb, 2005), donde el primer ministro domina cada vez más al resto del gabinete. En esos contextos, parecería que las funciones del CdG son ejecutadas por organizaciones que, en teoría, deberían apoyar al conjunto del gabinete, pero que en la práctica trabajan para el primer ministro. Se podría sostener que apoyar y asesorar al primer ministro es una función política, mientras que asesorar al gabinete es una tarea en gran parte técnica y administrativa (por ejemplo, organizar reuniones, recopilar documentos y encargarse de las actas). Unidades separadas, con diferentes tipos de personal (nombramientos políticos y funcionarios de carrera, respectivamente) podrían llevar a cabo estas funciones. Sin embargo, no siempre es fácil establecer una distinción clara entre roles políticos y técnicos en el CdG, donde gran parte del trabajo reside en el nexo entre la política y la administración (Goetz y Margetts, 1999). Por lo tanto, es posible que la verdadera dinámica no responda a la separación formal de estas unidades. Además, en países donde el gabinete como cuerpo colectivo juega un importante rol en la adopción de políticas, el apoyo del CdG va más allá de tareas puramente administrativas, dado que pretende asegurar la coherencia de las decisiones adoptadas por los ministros.

Por último, los sistemas semipresidenciales consisten en un Ejecutivo dual, que incluye al presidente y al primer ministro, cada uno de los cuales recibe el apoyo de su propio equipo. Sin embargo, dado que el primer ministro y el Consejo de Ministros adoptan la mayoría de las decisiones de política pública interna, las tareas del CdG se llevarían a cabo fundamentalmente en nombre de estos principales (James y Ben-Gera, 2004). En Portugal, por ejemplo, la ampliación de las estructuras de apoyo del CdG en la OPM ha fortalecido el rol del primer ministro en cuestiones de política pública frente al presidente, el gabinete, el Parlamento y los partidos políticos, que carecen de las capacidades y recursos de los que dispone el primer ministro (Costa Lobo, 2012). Otros presidentes más involucrados en la política interna, como el ex presidente Sarkozy en Francia, han ampliado el rol de la oficina del presidente y su equipo (Bezes y Le Lidec, 2011).

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 1.2: Definición del concepto de Centro de Gobierno

El CdG se refiere a las organizaciones y unidades que apoyan directamente al jefe del Ejecutivo (presidente o primer ministro). Hay dos grandes definiciones.

Una definición por estructura solo incluye a las organizaciones y unidades dentro de la oficina del jefe del Ejecutivo y que apoyan a este exclusivamente, como el Ministerio de la Presidencia o la Oficina del Primer Ministro.⁶ La posición dentro de la estructura del Poder Ejecutivo es el criterio de definición.

Una definición por función también incluye organizaciones y unidades que llevan a cabo funciones de gobierno centrales y transversales, como la planificación, la elaboración de presupuestos, la coordinación y el monitoreo, aunque no pertenezcan a la oficina del jefe del Ejecutivo y no apoyen a este exclusivamente.

⁶ En este capítulo, jefes del Ejecutivo se refiere a presidentes (en los sistemas presidenciales) o primeros ministros (en los sistemas parlamentarios). Pero también existen instituciones de CdG a nivel de gobierno subnacional, especialmente en sistemas federales en los cuales cada gobierno estadual es responsable de importantes áreas de política pública. Por ende, los jefes del Ejecutivo también incluyen a gobernadores o incluso a alcaldes. El capítulo 4 se centra en el CdG del estado de Pernambuco, Brasil.

autoridad presupuestaria tiende a participar en las decisiones gubernamentales de planificación y monitoreo.⁶ Por lo tanto, los estudios del CdG en numerosos países consideran que estos ministerios forman parte del CdG. Estos estudios comprenden, entre otros, a Egaña y Chateau (2011) y Dumas, Lafuente y Parrado (2013) para Chile, Cámara de los Lores (2010) para el Reino Unido, y Jensen (2011) para Dinamarca. En muchos países de ALC, donde el enfoque de la disciplina fiscal se ha desplazado hacia la mejora de la gestión y de los resultados alcanzados, se espera que el CdG juegue un rol más importante en la formulación y supervisión del presupuesto.

Sin embargo, otros estudios, que siguen una definición estructural, no incluyen a los ministerios de Finanzas en el CdG. Hay ejemplos de esto en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Ben-Gera, 2004, 2009) y en los países de América Latina (CLAD, 2011).⁷ La principal razón de esta exclusión es que los ministerios de Finanzas también llevan a cabo tareas no relacionadas con las funciones del CdG. Además, comparados con otros miembros del CdG, los ministros de Finanzas pueden tener una fuente independiente de autoridad y de poder. Esto se debe no solo a su autoridad legal en cuestiones presupuestarias, sino también al hecho de que

pueden ser miembros de la asamblea (en los sistemas parlamentarios) o sencillamente por su condición ministerial. En algunos casos, el jefe del Ejecutivo y el ministro de Finanzas son definidos como una “diarquía” (véase Heywood y Molina, 2000, sobre España). Por consiguiente, quizás no sea apropiado considerar al ministerio de Finanzas como simplemente otro miembro del CdG.

Ambos lados de este debate presentan argumentos valiosos. El hecho es que, como señala un documento de la OCDE (2007; 13), “estos ministerios juegan un rol dual en el sistema de las políticas públicas, tanto como ministerios sectoriales en relación con sus ámbitos de competencia, y como ministerios horizontales con un rol especial en el propio sistema de las políticas públicas”. Además, los dos enfoques tienen ventajas y desventajas. Por un lado, cuando se hacen comparaciones entre países, una definición funcional podría ser más útil para asegurar

⁶ Además, la autoridad presupuestaria a menudo juega un rol influyente en la elaboración de las políticas públicas, no solo debido a su autoridad financiera sino también porque suele tener funcionarios muy profesionales que no cambian con cada administración.

⁷ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) utiliza el término alto gobierno en lugar de CdG, refiriéndose a las unidades encargadas de la dirección y coordinación estratégicas.

que todas las organizaciones relevantes del CdG se incluyan en el análisis. En numerosos países, centrarse solo en la oficina del presidente o del primer ministro omitiría a las organizaciones y unidades que realmente llevan a cabo las funciones del CdG en la gestión del gobierno.⁸ Por otro lado, la ampliación de la definición del CdG para incluir a todas las funciones de los ministerios de Finanzas puede presentar el problema de perder especificidad cuando se habla del CdG.⁹

Las constituciones y otras leyes que organizan el gobierno no contemplan un CdG, de modo que es poco probable que una única definición sirva para todos los casos. Por ejemplo, es posible que la dinámica política y la relación entre el ministro de Finanzas y el jefe del Ejecutivo sean consideraciones relevantes cuando se trate de decidir qué unidades constituyen el CdG en un país concreto. También es posible que solo pertenezcan al CdG algunas unidades de Finanzas, como aquellas que tratan con asuntos presupuestarios, mientras que otras no entrarán en esta definición.¹⁰ Estas delimitaciones requieren un trabajo adicional cuando se trata de definir el CdG de un país concreto. Cuando sea posible, *centrarse en las funciones realizadas, más que en su ubicación estructural, podría dar con la respuesta correcta.*

Varios autores utilizan un enfoque funcional. Dunleavy y Rhodes (1990: 4) definen el “núcleo del Ejecutivo” como “todas aquellas organizaciones y estructuras que sirven fundamentalmente para consolidar e integrar las políticas centrales del gobierno, o actuar como árbitros finales de conflictos entre diferentes elementos del aparato de gobierno en el Ejecutivo”. La OCDE (2011) adopta un enfoque similar. Según Evans et al. (2010), las organizaciones y unidades del CdG son aquellas que cumplen cualquiera de los cinco criterios siguientes:

1. Desempeñar funciones clave de CdG.
2. Tratar con temas políticamente delicados que exigen una participación directa del jefe del Ejecutivo.

3. Ser los encargados de reformas transversales de alta prioridad (por ejemplo, la modernización del Estado).
4. Tratar temas de importancia para todos los ministerios y agencias (por ejemplo, asuntos de género y minorías nacionales).
5. Requerir autonomía del ministerio de línea asumiendo responsabilidad por ese ámbito de política pública (por ejemplo, ciertas funciones regulatorias).

La definición propuesta aquí se parece a aquellas anteriormente mencionadas, pero especifica las funciones del CdG. Evans et al. (2010) no especifican las funciones clave del CdG y Dunleavy y Rhodes no aclaran qué significa “unir e integrar las políticas del gobierno central” en términos de la actividad concreta del gobierno. En la próxima sección se presentan estas funciones del CdG, basándose en una revisión de la literatura especializada y de las prácticas internacionales.

Funciones del Centro de Gobierno

El CdG tiene una perspectiva amplia y general del gobierno que no tiene ningún ministerio ni agencia sectorial. También tiene el empoderamiento político otorgado por su estrecha conexión con el jefe del Ejecutivo. Por lo tanto, *está situado singularmente bien para asegurar la coherencia de las intervenciones del gobierno para mejorar el desempeño, el cumplimiento y*

⁸ A nivel subnacional, centrarse solo en la Oficina del Gobernador presentaría el mismo problema. Por ejemplo, en Pernambuco, la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) es la institución clave que dirige las funciones del CdG (véase el capítulo 4).

⁹ Se trata de una tensión bien conocida en la creación de conceptos (Sartori, 1984). Ampliar el alcance de un concepto le permite “viajar” y comparar casos en una diversidad de entornos, pero con el riesgo de oscurecer el fenómeno específico que se estudia.

¹⁰ En Estados Unidos, la autoridad presupuestaria está separada de otras funciones de gestión financiera (Schick, 2008). Mientras que la primera se basa en la EOP, el resto (por ejemplo, recaudar impuestos, supervisar el sistema financiero y asesorar en materia de política fiscal) corresponde a un ministerio de línea, el Departamento del Tesoro.

Gráfico 1.1: Funciones del Centro de Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

los resultados. El CdG puede establecer objetivos prioritarios, asegurar la consistencia de las políticas y programas implementados para lograrlos y monitorear los avances hacia dichos objetivos. También puede desarrollar una narrativa coherente para comunicar estas acciones e interactuar con los ciudadanos. Por lo tanto, el propósito del CdG es conducir el gobierno, algo que *solo se puede ejercer desde el centro*, y para alcanzarlo, el CdG tiene que ejercer ciertas funciones descritas en esta sección.

En la literatura especializada se observa una diversidad de funciones realizadas por el CdG (el Anexo se refiere a la literatura con más detalle). La función mencionada más frecuentemente es la coordinación, tanto política como técnica. Se ha definido la coordinación como “el corazón de la misión del CdG” (Goetz y Margetts, 1999: 436). Sin embargo, una clasificación más completa y más precisa de las funciones definidas en la literatura debería incluir: i) gestionar estratégicamente las prioridades

de gobierno; ii) coordinar las políticas (diseño e implementación); iii) monitorear y mejorar el desempeño; iv) gestionar la política de las políticas públicas, y v) comunicar los resultados y rendir cuentas. El gráfico 1.1 ilustra estas funciones. Esta clasificación es muy parecida a las principales funciones definidas por los funcionarios de CdG en los países de la OCDE.¹¹

¹¹ Las principales funciones definidas por los funcionarios de CdG en una encuesta de la OCDE son: i) preparar las reuniones del gabinete; ii) coordinar las políticas; iii) monitorear la implementación; iv) elaborar el programa y plan estratégico del gobierno; v) gestionar las relaciones con el Parlamento, y vi) comunicar los mensajes del gobierno (OCDE, 2013a). Las funciones ii), iii), iv) y v) son similares a las definidas en esta publicación. Quizás la primera función sea más relevante en los países de régimen parlamentario que en los países de régimen presidencial, donde el gabinete normalmente no es un órgano de toma de decisiones (véase el recuadro 1.1). Por último, de acuerdo con esta publicación, la sexta función forma parte de la tarea de gestionar la política, dado que el CdG también dirige las negociaciones políticas con otros actores además de los legisladores.

La gestión estratégica

Los presidentes y primeros ministros suelen ser elegidos bajo una plataforma presentada a los votantes durante la campaña electoral. Los programas electorales varían en gran medida en su nivel de especificidad, pero nunca tienen el grado de detalle necesario para ser operativos sin más ajustes. Para traducir su plataforma electoral en un programa de gobierno, el jefe del Ejecutivo puede depender de un equipo de confianza en el CdG para definir un programa de gobierno, trabajando con ministerios y agencias en especificar los objetivos estratégicos de cada área, las acciones propuestas para alcanzarlos (por ejemplo, programas), las trayectorias que habrá que seguir y los indicadores que medirán los avances. Los CdG son valiosos para mantener la coherencia entre los objetivos perseguidos por diferentes agencias y alinearlos con las prioridades del jefe del Ejecutivo (OCDE, 2007). Sin embargo, estas prioridades no se definen solo al comienzo de la nueva administración: temas que no habían aparecido durante la campaña electoral empiezan a surgir, cobran importancia para el gobierno y, por lo tanto, son objeto de la atención del CdG. El CdG debería trabajar en anticipar estos desafíos emergentes a través de análisis prospectivo y reflexión estratégica, como parte de la función de gestión estratégica. De hecho, fortalecer las capacidades de la oficina presidencial para pensar el futuro ha sido identificado como un camino crítico para la región (Bitar, 2013). Por consiguiente, esta función es más dinámica y constante de lo que sugerirían las ideas tradicionales sobre la planificación. La *gestión estratégica* es, entonces, un concepto más apropiado.

Cabe recalcar que el CdG no trabaja en la planificación de todas las intervenciones del gobierno. Debería centrarse en unos pocos objetivos estratégicos que constituyen las prioridades clave del jefe del Ejecutivo y el gobierno (Barber, 2008; Prats i Catalá y Villoria, 2011;

Egaña y Chateau, 2011). Ser selectivo es un atributo clave. Además, posiblemente el CdG no tenga un rol de liderazgo en la definición del *contenido* de los objetivos seleccionados, dado que los ministerios y agencias sectoriales tienen los conocimientos específicos para hacerlo.¹² Aún así, el CdG puede ser esencial para asegurar que los objetivos sean suficientemente coherentes, específicos y accionables. Si los objetivos son demasiado amplios, existe el riesgo de que los ministerios incluyan cualquier acción que ya estaban realizando. Esto es particularmente importante en contextos en que los ministerios pueden verse tentados de perseguir sus propias agendas sectoriales.

El CdG también tiene que asegurar que el presupuesto esté sincronizado y alineado con el plan a fin de cumplir con los objetivos definidos (Evans, 2013). Es necesario establecer un vínculo adecuado entre objetivos estratégicos y recursos presupuestarios para dotar de dirección a las actividades emprendidas por ministerios y agencias. Este vínculo puede asumir ya sea un enfoque secuencial, en el que primero se desarrollan las prioridades y objetivos de desempeño y el proceso presupuestario le sigue, o un enfoque integrado, en el que ambos procesos ocurren simultáneamente, lo cual exige una mayor capacidad y mejores mecanismos de coordinación (Haddad, Klouche y Heneine, 2010). Independientemente del enfoque, la tarea clave consiste en asegurar la sincronización entre planificación y elaboración del presupuesto.

¹² No obstante, en algunos casos, el CdG también influye en la elaboración de políticas y programas específicos que los ministerios deben implementar. En Canadá, la Privy Council Office, bajo la dirección de la Oficina del Primer Ministro y basada en la plataforma de la campaña y en las prioridades del primer ministro, prepara “cartas con mandatos ministeriales”. Estas cartas, presentadas a los ministros cuando asumen el cargo, describen las principales iniciativas que el primer ministro espera que implementen, con calendarios y detalles sobre cómo ejecutarlas (por ejemplo, en colaboración con otros ministerios) (Institute on Governance, 2014).

Por último, la gestión estratégica también contribuye a apoyar un enfoque sistemático cuando las administraciones se ven distraídas por las coyunturas y crisis del día a día (Barber, 2008). El elemento clave es que el plan oriente el proceso de las políticas públicas; si los planes existen solo formalmente, las decisiones podrían tomarse en un contexto *ad hoc*, sin suficiente preparación ni análisis. Esto influye en la predictibilidad y calidad de la revisión de las políticas públicas realizado por el CdG. Este vínculo entre la fase de planificación y el proceso de toma de decisiones no significa que el mismo equipo deba trabajar en ambas tareas. A pesar de que se requiere una conexión adecuada entre ellos para asegurar la coherencia de la toma de decisiones del día a día con los objetivos a largo plazo de la administración, la literatura especializada generalmente recomienda separar los equipos que trabajan en objetivos estratégicos de largo plazo y los que se ocupan de los asuntos diarios.

La coordinación de las políticas públicas

Las administraciones públicas se han organizado tradicionalmente a partir de líneas funcionales verticales (los ministerios), que permiten la división del trabajo y la especialización y gestión presupuestaria, pero plantean el reto de la fragmentación y falta de cohesión del conjunto del gobierno. La función de coordinación es la respuesta a estos problemas potenciales. Esta no es una idea novedosa. Ya en 1937, Gulick (1937) señalaba que la coordinación se puede alcanzar situando las unidades bajo la misma dirección o infundiendo una idea dominante de cómo el trabajo de cada sector contribuye al conjunto. *De hecho, los CdG fueron creados generalmente para coordinar las intervenciones del gobierno.* Sin embargo, por los motivos mencionados al comienzo de este capítulo, la coordinación es actualmente un desafío mayor para los gobiernos en todo el mundo. La falta de

una coordinación efectiva puede conducir a problemas que pasan de una agencia a otra sin ser resueltos, duplicaciones no intencionadas que provocan confusión y despilfarro, o un aumento de los conflictos burocráticos, entre otras situaciones problemáticas (Gaetani, 2011).

Los CdG suelen ejercer esta función presidiendo comités interministeriales para asegurar la articulación de los ministerios y las agencias que participan en ciertas áreas de política pública (por ejemplo, los gabinetes sectoriales de política económica o social). Pueden apoyar o facilitar el entorno para la coordinación de las políticas (centrado en los procedimientos) o participar más en el contenido de las políticas que se debaten. Por ejemplo, según el primer enfoque, el CdG contribuye a preparar las reuniones de gabinete o de otros comités interministeriales gestionando el proceso de toma de decisiones y vigilando el cumplimiento de sus reglas (por ejemplo, recopilando los documentos necesarios antes de las reuniones, velando por el cumplimiento de los plazos, planificando la agenda y asegurando que la información esté completa y que se han llevado a cabo las consultas necesarias). En el segundo enfoque, el CdG da forma más activamente al contenido de las políticas públicas y los programas para asegurar su consistencia e integración con las prioridades del gobierno. En ambos casos, el CdG juega un rol *ex ante* de selección, o de guardián, estudiando las iniciativas y regulaciones propuestas a los ministerios para su aprobación, con el fin de asegurar su consistencia y coherencia general. En los países de la OCDE, las revisiones regulatorias suelen ser dirigidas desde el CdG (Banco Mundial, 2010c). Además, el CdG a menudo supervisa el sistema de control interno de las agencias de gobierno mediante un consejo o agencia coordinadora.

Una escala de coordinación de políticas públicas, presentada en el gráfico 1.2, se utiliza a veces para distinguir diferentes niveles posibles de coordinación en el gobierno (Metcalf,

Gráfico 1.2: Escala de coordinación de las políticas públicas



Fuente: Adaptación a partir de Metcalfe (1994).

1994).¹³ Uno es el puntaje más bajo y ocho es el nivel más alto de coordinación.

La coordinación de las intervenciones de los ministerios y agencias no debería ahogar la creatividad ni las iniciativas de los sectores, algo que podría ocurrir si el CdG impone una orientación rígida. Al fin y al cabo, los que tienen conocimientos expertos en las diferentes áreas de política son los sectores, y jefes del Ejecutivo poderosos podrían disminuir la calidad de las políticas públicas al intentar gestionar toda la administración a nivel micro (James y Ben-Gera, 2004). Quizás sea difícil alcanzar el equilibrio adecuado, sobre todo porque en la práctica la distinción entre coordinación y elaboración de la política pública puede ser difusa, dado que las políticas suelen adoptarse mediante una

interacción constante entre los ministerios de línea y las organizaciones del CdG (OCDE, 2011). La OCDE recomienda que los CdG coordinen utilizando cuatro instrumentos (Ben-Gera, 2004):

1. Adoptar una perspectiva amplia, señalando a los ministerios la necesidad de ajustar las propuestas para que coincidan con la orientación general del gobierno.
2. Ser los guardianes del proceso asegurando que las propuestas se sometan a

¹³ Esta escala propone una progresión lineal y cumulativa hacia la plena coordinación. En realidad, es posible que los países presenten niveles más altos de coordinación sin haber alcanzado los niveles más bajos. Aunque la escala es útil para entender qué quiere decir coordinación, la relación entre los niveles es más compleja de lo que sugiere la escala.

través de los canales adecuados y reciban las consultas necesarias.¹⁴

3. Resolver los conflictos presidiendo reuniones interministeriales cuando surjan desacuerdos.
4. Informar al jefe del Ejecutivo cuando estos conflictos no hayan sido resueltos en el nivel más bajo y, por lo tanto, requieran una decisión del Ejecutivo.

Además de intermediar y arbitrar entre los ministerios, la coordinación también comprende promover la colaboración y los enfoques multi-sectoriales en temas que cruzan las fronteras funcionales. Estos pueden ser temas específicos en un determinado contexto (como la respuesta ante los desastres naturales), áreas de política pública que necesariamente involucran a diversos ministerios (integración regional, reforma de la administración pública, regulación del servicio civil) o rasgos estructurales del sistema de gobierno (relaciones con los gobiernos subnacionales, sobre todo en los sistemas federales). Sin embargo, una vez más, es importante que el CdG se centre selectiva y específicamente en las prioridades del gobierno. La literatura advierte contra la práctica de colocar en el CdG aquellas organizaciones que no tienen una ubicación natural en el gobierno, porque esto podría sobrecargar al CdG e impedirle que lleve a cabo las funciones que le son propias (Peters, Rhodes y Wright, 2000). Sin embargo, si los temas son críticos y atañen a múltiples ministerios, es conveniente que sean gestionados desde el centro. Por lo tanto, la decisión de incluir cualquiera de estas organizaciones o unidades dentro del CdG depende de su importancia para el jefe del Ejecutivo en un determinado momento.

Monitoreo y mejora del desempeño

Al establecer prioridades estratégicas y coordinar el diseño y la implementación de las políticas públicas, el jefe del Ejecutivo busca coherencia

en su administración. Una función central del CdG es monitorear los logros de estas prioridades e intervenir para asegurar el avance en las mismas. Monitorear e intervenir permiten al CdG colaborar para incluir correcciones y ajustes oportunos que son cruciales para mejorar el cumplimiento y el desempeño, lo cual es un valor agregado clave del trabajo del CdG. En otras palabras, esta función abarca tanto el monitoreo como el uso que se hace de esta supervisión para informar mejoras en el desempeño. Además, el monitoreo debería aportar un incentivo para que los ministerios mejoren el desempeño *antes* de que el jefe del Ejecutivo tenga que intervenir. El monitoreo del CdG no pretende reemplazar los conocimientos ministeriales o abordar directamente reformas más amplias a largo plazo. Se centra en un seguimiento permanente de unos pocos indicadores relativamente sencillos y generalmente no incluye evaluaciones de impacto a largo plazo. El monitoreo debería detectar cuellos de botella específicos y ayudar a los ministerios a realizar los ajustes necesarios.

Como sucede con la función de gestión estratégica, el monitoreo da mejores resultados cuando el CdG se puede centrar en solo unos pocos objetivos estratégicos clave. Los ministerios y las agencias deberían seguir el avance en todos los ámbitos de su jurisdicción, pero el CdG debería concentrarse solo en las prioridades principales del gobierno. Como señalan Smith et al. (2011: 997): “El Centro no puede controlar el

¹⁴ Los guardianes o custodios del proceso también tienen que promover múltiples posiciones para garantizar que se consideren opciones alternativas (George, 1980). Esto tiene que ver con la idea de contestabilidad de las políticas, un determinante clave de su calidad (Banco Mundial, 2010a). Se pueden utilizar varios instrumentos para asegurar que esto ocurra, entre ellos: equilibrar los recursos y el poder de los participantes, empoderando a los defensores más débiles y creando canales alternativos de asesoría. Un enfoque más modesto requeriría al menos un “abogado del diablo”, alentando a un miembro del equipo para que impugne la conformidad y la unanimidad en las opiniones (George y Stern, 2002).

cumplimiento en todos los ámbitos y en todas las políticas”.¹⁵ El monitoreo por parte del CdG es particularmente relevante en contextos donde la implementación es deficiente o menos confiable (por ejemplo, la proliferación de unidades de cumplimiento o *delivery units* tratadas en el recuadro A1 del Anexo), como sucede en muchos países de ALC. Además, la supervisión del CdG es especialmente crítica si las agendas ministeriales desplazan las prioridades del jefe del Ejecutivo. En estos casos, el CdG puede ser un recordatorio constante de las prioridades del gobierno. Por lo tanto, una unidad de cumplimiento puede ser una fuente valiosa de influencia para el jefe del Ejecutivo.

Sin embargo, el monitoreo trata fundamentalmente de la mejora del desempeño, no solo de la rendición de cuentas interna. En este sentido, un enfoque colaborativo generalmente es más efectivo que un enfoque de confrontación.¹⁶ Un elemento clave de esta función es establecer rutinas para recopilar periódicamente datos, revisar el avance logrado, proporcionar información a los sectores y (cuando el desempeño es bajo) intervenir para desbloquear los obstáculos. Estos ejercicios pueden incluir una búsqueda intensiva de soluciones a los problemas durante las sesiones de revisión; apoyo a corto plazo a través de talleres o la cesión de personal para superar las limitaciones de capacidad; “laboratorios de gestión” para producir planes de acción conjuntos con el fin de mejorar la gestión (véase el recuadro A1), o incluso asumir provisionalmente la dirección de un asunto en circunstancias excepcionales, cuando no hay una dirección natural o cuando la agencia o el ministerio de línea carece de la capacidad suficiente (McKinsey & Company, 2014). El CdG puede imponer disciplina para solucionar problemas de gestión.

Es posible que los sectores perciban esto como una intrusión desde el centro, pero si el CdG puede mostrar valor agregado y mejorar la efectividad de los sectores, puede así ganarse

su confianza, desarrollar alianzas y, a la larga, tener un mayor impacto en el desempeño (Banco Mundial, 2010b; Barber, 2008). La interacción entre el centro y los ministerios puede ser una situación donde todos ganan. El CdG debería jugar un rol subsidiario, apoyando a los ministerios, no buscando publicidad ni elogios para sí mismo por el logro de los resultados. Además, si los ministros temen verse expuestos y amonestados, quizás tengan incentivos para manipular el sistema aportando datos dudosos en lugar de solucionar los problemas.

El liderazgo y el apoyo personal del jefe del Ejecutivo también son cruciales para un proceso de monitoreo exitoso. Al dedicar aunque sea una parte pequeña de su tiempo (normalmente el bien más valioso en el gobierno) para reunirse regularmente con el director de la unidad de desempeño, el jefe del Ejecutivo puede dar claras señales de su compromiso con este proceso y hacerlo sumamente visible para los ministerios y agencias monitoreados. Además, establecer mecanismos de realimentación permanente, como informes de gestión, puntajes del *Balanced Scorecard*, reuniones regulares de monitoreo en cada ministerio y reuniones con el CdG o el jefe del Ejecutivo, es esencial para que los datos de desempeño se utilicen con el fin de introducir ajustes. La tecnología permite actualmente un monitoreo permanente del

¹⁵ ¿Qué ocurre con el desempeño en los ámbitos no prioritarios? ¿Es desatendido? ¿O se beneficia de un efecto de derrame debido al enfoque en el cumplimiento y los resultados? Todavía no hay evidencia para contestar a estas preguntas. Aun así, en Pernambuco (capítulo 4) ciertos ministerios de línea desarrollaron sus propios mecanismos de monitoreo después de que el CdG creó un mecanismo para los objetivos prioritarios, lo cual sugiere que pueden producirse externalidades positivas.

¹⁶ A pesar de que ciertos sistemas de monitoreo han adoptado, al menos en sus primeras etapas, un tono más confrontacional (véase Behn, 2006, en relación con CitiStat en Baltimore), depender de la vigilancia y de sanciones podría provocar resistencia y posiblemente manipulación del sistema o el reporte de datos falsos. Además, culpar a los funcionarios por resultados insuficientes puede crear problemas para atraer y retener a un personal talentoso, y puede perjudicar la moral entre los funcionarios.

desempeño, lo cual es crítico para seguir el progreso en tiempo real, emitir alertas tempranas y rectificar los problemas. Al mismo tiempo, es aconsejable minimizar la carga de los reportes, evitando pedir los mismos datos a través de sistemas de monitoreo diferentes.

Por último, aunque las funciones presentadas en este capítulo son analíticamente distintas y requieren diferentes habilidades y mecanismos, están lógicamente y empíricamente integradas. El monitoreo no puede llevarse a cabo sin una planificación estratégica, de modo que haya objetivos (con sus correspondientes trayectorias, plazos e indicadores) que pueden ser monitoreados. A su vez, las conclusiones del proceso de monitoreo deberían informar la gestión estratégica de modo que se puedan reevaluar los objetivos. Por lo tanto, es posible que la unidad encargada de monitorear también participe en la definición de los objetivos estratégicos.

La gestión política de las políticas públicas

Además de las funciones más técnicas descritas más arriba, el CdG también tiene un rol político. El jefe del Ejecutivo debe dirigir consistentemente las políticas de su administración mientras negocia su aprobación y ejecución con un conjunto diverso de actores relevantes, entre ellos los del propio Ejecutivo (por ejemplo, otros partidos en la coalición de gobierno, ministros individuales y otros funcionarios poderosos), otros actores del Estado (por ejemplo, el Poder Legislativo y a veces también el Judicial) y actores no pertenecientes al Estado (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de interés, los sindicatos y las asociaciones empresariales). Dejar estas negociaciones a los ministerios podría conducir a políticas inconsistentes, dado que a cada uno le interesaría más su propia agenda sectorial, independientemente de su impacto en la estrategia general de gobierno. Solo el CdG tiene una visión transversal de las prioridades en todo el gobierno, así

como suficiente poder de negociación política para llevar a cabo negociaciones simultáneas con múltiples actores. Por lo tanto, la gestión política se desempeña mejor desde el Centro.

En términos de la gestión política dentro del Ejecutivo, gestionar la política es especialmente relevante en países donde las entidades que conforman las políticas públicas tienen un alto grado de autonomía (Peters, 2011). Cuando los ministerios desarrollan sus propias agendas sectoriales, el CdG tiene que asegurar que no se desplacen las prioridades del jefe del Ejecutivo y el gobierno. En los gobiernos de coalición, la gestión política es aún más relevante (OCDE, 1998): podría ser necesario consultar a todos los partidos antes de lanzar políticas públicas importantes, sobre todo si algunos partidos no están representados en los ministerios donde se discuten estas políticas. El CdG puede dirigir estas consultas. Para hacerlo adecuadamente, los CdG tienen que evitar que se les perciba como si favorecieran a uno o más de los partidos de la coalición (Goetz y Margetts, 1999). Puede lograrse la imparcialidad si se incluyen representantes de todos los partidos de la coalición en el CdG, aunque esto puede llevar a la proliferación de unidades en el CdG y a problemas de coordinación en el Centro.

La función de *gestionar la política de las políticas públicas* se refiere no solo a dirigir el Poder Ejecutivo sino también a asegurar el apoyo del Legislativo y del partido o partidos gobernantes. En los sistemas parlamentarios, la disciplina de partido es crucial para garantizar la supervivencia del gabinete (Sartori, 1994). Aunque en los sistemas presidenciales el mandato del presidente no está vinculado al apoyo del Congreso, sin este apoyo el presidente no podría dirigir la política pública. El jefe del Ejecutivo requiere que las políticas estén dirigidas desde el centro para evitar que cada ministerio presione al Poder Legislativo para que este apruebe sus propios proyectos, haciendo caso omiso de la estrategia general de gobierno. El

CdG también tiene una perspectiva más amplia que los ministerios de la situación política, lo cual contribuye a definir el mejor calendario y la secuencia de las iniciativas de la administración. Desde luego, para una parte de su agenda, cada ministerio tiene que realizar ciertas tareas políticas porque el CdG no puede y no debe encargarse de todo. Pero incluso en estos casos, el CdG tiene que i) definir la dirección general de las actividades y ii) establecer prioridades en los temas que él mismo tiene que dirigir.

En ciertos contextos, la asesoría legal del jefe del Ejecutivo requiere sensibilidad política, sobre todo si tiene que asesorar sobre las mejores estrategias para promover la agenda de la política pública del gobierno, por ejemplo, si debe enviarse un proyecto de ley al Legislativo o emprender una acción unilateral del Ejecutivo.¹⁷ La gestión política del gobierno también implica interactuar con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil. Anticiparse a los conflictos que puedan surgir, gestionarlos y resolverlos, como en el caso de las huelgas y las protestas, es normalmente una función del CdG (Egaña y Chateau, 2011).

Comunicación de los resultados y rendición de cuentas

Cuando los gobiernos fijan objetivos estratégicos, coordinan el diseño y la implementación de las políticas públicas para alcanzar estos objetivos y monitorean los avances, pueden presentar resultados a los ciudadanos. Esta es otra función normalmente asignada al CdG, que suele encontrarse en la mejor posición para proporcionar una rendición de cuentas coherente y completa de lo que el gobierno ha hecho y de lo que ha logrado, cumpliendo un principio democrático básico de permitir el acceso a la información necesaria para evaluar el desempeño de una administración. Esto no significa que el CdG deba comunicar todas las actividades del gobierno, pero debería establecer orientaciones para los ministerios y

agencias en este sentido, y seleccionar los temas prioritarios que él mismo debería comunicar.

Las unidades de comunicación del CdG apoyan al jefe del Ejecutivo en la redacción de discursos, la gestión de las relaciones con la prensa y proporcionándole voceros. El CdG también coordina con los ministerios y agencias sobre cómo y cuándo se presentará la información, lo cual incluye establecer reglas para asegurar un gobierno transparente y abierto. En este sentido, es posible identificar cinco elementos que caracterizan los mecanismos de rendición de cuentas apropiados (Bovens, 2005).

1. El acceso a la información tiene que ser público.
2. No solo se tiene que informar sobre las decisiones y las acciones, sino también explicarlas.
3. La explicación debe dirigirse a un foro concreto de actores (amigos y críticos).
4. La rendición de cuentas no es discrecional sino obligatoria.
5. Debe ser posible debatir la información y las explicaciones que se proporcionan (las comunicaciones bilaterales son un elemento esencial de los gobiernos abiertos; Oficina del Gabinete, 2013).

En numerosos países, el CdG establece un marco para los ministerios y agencias y fija estándares en este sentido. Sin embargo, es posible que el rol del CdG se vea sujeto a tensiones. Por un lado, el CdG apoya directamente al jefe del Ejecutivo y quizás desee exagerar los resultados positivos y minimizar u ocultar los negativos. Por otro lado, tiene el deber de comunicar abierta y transparentemente las actividades y logros de la administración, lo cual, en ciertos casos, puede ser útil para promover un mejor

¹⁷ Mientras que en los países de ALC el rol de la asesoría legal al jefe del Ejecutivo suele ser el trabajo de un asesor político de confianza, en los países de la OCDE esta actividad es puramente técnica y, por lo tanto, no se puede considerar parte de la función de gestión política (Ben-Gera, 2004).

desempeño de los ministerios (Kettl, 2011). Por ejemplo, se ha descubierto que el monitoreo comunitario mejora los resultados en ciertos programas (Björkman y Svensson, 2009).¹⁸ Hay una tensión interna en el CdG: algunas fuerzas lo conducen a proteger la imagen del jefe del Ejecutivo a toda costa, mientras que otras se inclinan por una plena transparencia.

Ben-Gera (2004) señala que esta tensión entre el deber de proporcionar información y la necesidad de cualquier administración de “vender” sus políticas al público puede conducir a una separación entre las unidades encargadas de la información y las encargadas de las comunicaciones. Estas últimas pueden situarse en la unidad más cercana al jefe del Ejecutivo (como la OPM), generalmente compuesta de nombramientos políticos, mientras que las primeras pueden alojarse en otro ámbito del CdG y ser gestionadas por funcionarios de carrera. Sin embargo, las líneas que separan a la unidad más cercana al jefe del Ejecutivo y al resto del CdG suelen ser difusas, y no existe una garantía de que en la práctica se pueda observar una separación rígida entre información y comunicaciones.

Por último, es importante destacar que centrarse excesivamente en la reacción de los medios de comunicación puede afectar la capacidad del CdG para llevar a cabo algunas de sus otras funciones clave. Dählstrom, Peters y Pierre (2011) señalan los CdG pueden obsesionarse demasiado con la manera en que se presentan los temas en los medios, conduciendo a acciones inconsistentes de gobierno que intentan responder al ciclo diario de noticias. Esta situación entra en conflicto con las principales funciones del CdG de definir una estrategia general, coordinar su implementación y monitorear su avance.

La estructura

Según la definición funcional del CdG propuesta aquí, las organizaciones del CdG son aquellas que llevan a cabo las funciones descritas más arriba.

Hay importantes variaciones entre los países en la manera en que los CdG se organizan para llevar a cabo estas funciones, lo cual depende de disposiciones constitucionales, limitaciones institucionales y tradiciones administrativas. En un mismo país, diferentes jefes del Ejecutivo estructuran su CdG de diversas maneras basándose en sus preferencias personales o realidades políticas. A veces, los mismos individuos han modificado la organización del CdG en distintos momentos durante su mandato. A pesar de las diferentes estructuras institucionales, la literatura especializada identifica diversas unidades que están normalmente presentes en el CdG (Aninat y Rivera, 2009; Ben-Gera 2004; Peters, Rhodes y Wright, 2000; Villoria, 2011). Se pueden identificar ocho tipos de unidades como las más comunes.

1. Unidades de apoyo al jefe del Ejecutivo

Estas son oficinas que apoyan directamente al presidente o al primer ministro, e incluyen asesoría política y logística. La logística puede incluir la gestión de la agenda, el manejo de la correspondencia y otros tipos de asistencia personal. Los asuntos políticos incluyen las tareas relacionadas con *la gestión política* (véase la sección “La gestión política de las políticas públicas”, más arriba). Los jefes de gabinete, los asesores políticos y las oficinas de asuntos Legislativos suelen encargarse de estas tareas. Varios países han fortalecido estas capacidades políticas en los últimos años (Peters, Pierre y Dahlström, 2011). La politización se ha adoptado

¹⁸ En ALC, dos estados brasileños, Minas Gerais y São Paulo, han utilizado el “rastreador de promesas”, un instrumento desarrollado para facilitar la gestión del monitoreo de las promesas hechas en campaña. Por ejemplo, utilizando sus teléfonos móviles, los ciudadanos pueden recopilar datos sobre el avance de una determinada promesa (por ejemplo, tomando fotos en el lugar donde se ha propuesto la construcción de una escuela) e informar cuando no se ha cumplido. Este monitoreo debería proporcionar más incentivos para que los gobiernos mejoren el cumplimiento.

en estos casos para aumentar la capacidad de dirección del jefe del Ejecutivo. Sin embargo, la literatura especializada también da ejemplos de casos donde la politización ha conducido a un mayor patronazgo y a ninguna mejora en la coordinación (Stolfi, 2011).

2. Unidades de estrategia

Algunos países tienen unidades de CdG dedicadas a elaborar las iniciativas prioritarias del gobierno como parte de la función de *gestión estratégica*. Aunque deberían trabajar estrechamente con otras unidades de política pública para vincular las prioridades estratégicas a las políticas y programas, estas unidades normalmente no tienen responsabilidades en el día a día, dado que se centran en establecer los objetivos a mediano y largo plazo de la administración. Algunos consideran estas unidades una consultoría interna o *think tank* que evalúa las prioridades estratégicas de un país (Comité Selecto de la Cámara de los Comunes para la Administración Pública, 2007). En muchos casos, la función más amplia de gestionar un sistema de planificación integral para el gobierno (no solo las prioridades) se deja en manos de un ministerio de Planificación, aunque en ciertos casos ambos roles pertenecen a la misma unidad.

3. Unidades de coordinación de las políticas públicas

Estas unidades llevan a cabo la función de *coordinación*. Normalmente presiden o actúan como secretarías técnicas del Consejo de Ministros (sobre todo en los países con régimen parlamentario) o de los comités interministeriales sectoriales. Estos comités se centran en grandes áreas de política pública o en asuntos transversales específicos, y las unidades del CdG pueden facilitar su trabajo o participar más en la dirección del

contenido de las políticas debatidas. El jefe del Ejecutivo también puede establecer otros tipos de unidades, como ministerios coordinadores (o superministerios), o nombrar a ministros sin cartera (o “zares”). Sin embargo, a diferencia de los ministerios y agencias que procuran coordinar, estas unidades no tienen responsabilidades operativas directas y, por lo tanto, tienen que ser proactivas para establecer su rol.

4. Unidades de monitoreo del desempeño

Estas unidades son responsables de la función de *monitorear y mejorar el desempeño*. En muchos países, la misma unidad también se encarga de la gestión estratégica debido a lo conectadas que están estas dos funciones. En los últimos años, varios países han adoptado el modelo de unidad de cumplimiento (o *delivery unit*), estableciendo una unidad cercana al jefe del Ejecutivo que sigue el avance en las prioridades del gobierno. Sin embargo, estas unidades varían en gran medida en términos de su mandato (cuánto intervienen para desbloquear los cuellos de botella) y en términos del tamaño y perfil de su personal.

5. Unidades de comunicaciones

Esta oficina está encargada de la función de *comunicaciones*. Coordina los mensajes del gobierno para asegurar una narrativa consistente de las intervenciones de los diferentes ministerios y agencias. También puede ser responsable de estudiar la opinión pública, adoptar nuevas tecnologías de las comunicaciones, revisar los planes de comunicación de los ministerios, aprobar campañas públicas propuestas por los ministerios, y gestionar las comunicaciones en una crisis (Glenn, 2004). En algunos países, esta unidad está separada de la unidad encargada de las comunicaciones del jefe del Ejecutivo.

6. Unidades de asesoría de política pública (y asesores individuales)

Aunque todas las unidades del CdG proporcionan asesoría al jefe del Ejecutivo de una u otra forma, pueden existir unidades específicas de asesoría o asesores individuales encargados de esta tarea. El jefe del Ejecutivo puede recurrir a estos asesores para diferentes funciones, dependiendo de las circunstancias específicas y del perfil de los asesores. En muchos casos, estos individuos tienen un conocimiento sectorial experto, de modo que el jefe del Ejecutivo tiene la posibilidad de diversificar sus fuentes de información y no depender exclusivamente de los ministerios. Dado que los jefes del Ejecutivo generalmente no diseñan la política pública desde cero, sino que escogen entre alternativas que les son presentadas, los asesores de política pueden tener un rol crítico revisando y examinando las alternativas presentadas por los ministerios (Arriagada Herrera, 2012; Ponder, 2000; Pfiffner, 2009).

En algunos casos, podría no ser fácil diferenciar entre asesores de política pública y aquellos que llevan a cabo ciertas tareas políticas; por lo tanto, individuos en la misma posición formal pueden tener diferentes responsabilidades. Además, los asesores más cercanos al jefe del Ejecutivo podrían llevar a cabo a la vez funciones políticas y de formulación de política pública, o lo que Rockman (2000) llama “funciones asesoras ómnibus”, dado que la elaboración de las políticas públicas y la gestión política pueden tener que estar conectadas.

7. Unidades de asesoría legal

La asesoría legal estudia la legalidad de las propuestas enviadas por los ministerios al jefe del Ejecutivo. Este firma proyectos para convertirlos en leyes o los veta, emite decretos y regulaciones, produce directivas intraejecutivas y habitualmente puede enviar

proyectos de ley para que el Legislativo los trate. Asesorar al presidente o al primer ministro en estos asuntos es a la vez una función técnica y política que tradicionalmente recae en el CdG.

8. Unidades de presupuesto

Las unidades de presupuesto suelen formar parte del ministerio de Finanzas. Sin embargo, independientemente de su ubicación institucional, las *funciones* que llevan a cabo son relevantes para el CdG. Por ejemplo, la gestión estratégica y el monitoreo de los resultados implican planificación y asignación presupuestaria, que es la responsabilidad de las unidades de presupuesto. Por lo tanto, desde una perspectiva *funcional* se les puede considerar como parte del CdG. Además, con el cambio que se ha dado en numerosos países de ALC, al desplazarse desde un enfoque de disciplina y responsabilidad fiscal a un enfoque basado en el logro de resultados y una mejor prestación de servicios, se espera que el CdG juegue un rol más importante en la elaboración y supervisión de las políticas presupuestarias (incluido el monitoreo de los resultados), aunque no en la implementación del presupuesto ni en la gestión financiera, que siguen siendo responsabilidad del ministerio de Finanzas.

A pesar de que estos ocho tipos de unidades generalmente están en el CdG, no siempre están presentes de la misma manera. En ciertos casos, cada unidad es responsable de una función por separado (por ejemplo, planificación, coordinación y monitoreo) para todos los asuntos prioritarios del gobierno. Por ejemplo, en el Reino Unido, la *Delivery Unit* del Primer Ministro *monitoreaba y mejoraba el desempeño* en todos los asuntos prioritarios del gobierno (educación, salud, seguridad y transporte). En otros casos, las unidades del CdG se organizan según áreas de política pública, de modo que cada unidad lleva a cabo varias de estas funciones para una cierta área de política. Por ejemplo, en Estados Unidos,

el National Security Council es responsable de planificar, coordinar, monitorear y comunicar la política exterior y la seguridad nacional. Por lo tanto, las unidades del CdG se pueden organizar por función o por área de política.

En términos de organización jerárquica, se pueden identificar dos tipos generales. En los CdG “pluricéfalos” (Goetz y Margetts, 1999), diversos altos funcionarios dirigen distintas organizaciones del centro. En una estructura “monocéfala”, todas las unidades del CdG se reúnen bajo un único director, como un secretario general o un jefe de gabinete. Otra manera de definir estas alternativas consiste en dividir las CdG “integrados” cuando todas sus unidades forman parte de la misma entidad, y CdG “no integrados”, cuando diferentes organizaciones llevan a cabo sus roles independientemente (Haddad, Klouche y Heneine, 2010). Al margen de estas variaciones institucionales, *el elemento clave es que las funciones se desempeñen y que se lo haga efectivamente.*

El gráfico 1.3 ilustra la configuración de un CdG típico. La mayoría de las representaciones visuales de CdG en la literatura especializada siguen el esquema de organigrama habitual. El problema con estas representaciones es que tienden a centrarse en la posición de una unidad dentro de la estructura del gobierno (si se encuentra o no dentro del ámbito presidencial o del primer ministro) en lugar de analizar si cumple funciones de CdG o no. Por lo tanto, esta publicación propone una manera alternativa de representar el CdG usando círculos concéntricos.

El círculo interior o núcleo estratégico del CdG incluye las organizaciones y unidades que, en casi todos los casos, están presentes en el centro.

- El jefe del Ejecutivo con su oficina privada y asesores de políticas públicas.
- El Ministerio o Secretaría General de la Presidencia, o el jefe de gabinete, cuando esta figura existe (o presidente del Consejo de Ministros y posiciones similares).
- La unidad de comunicaciones, incluido el vocero del jefe del Ejecutivo.

- La unidad de asesoría legal.
- Ciertas instituciones que, cuando existen, son cercanas al jefe del Ejecutivo, como las unidades de estrategia (que trabajan en el análisis prospectivo y la reflexión estratégica, así como en la planificación de las prioridades del jefe del Ejecutivo) y las unidades de cumplimiento y desempeño.

El próximo círculo incluye otras organizaciones que llevan a cabo funciones de CdG pero que también son responsables de tareas que no son del CdG, incluidos los ministerios responsables de los asuntos políticos, como los ministerios del Interior o las Secretarías de Gobernación, y los ministerios de Finanzas. Aunque estos ministerios normalmente cumplen funciones que no son del CdG (como ocuparse de la seguridad interna o de la recaudación de impuestos), algunas de sus unidades apoyan al jefe del Ejecutivo en la gestión de funciones políticas o técnicas del CdG y, por lo tanto, son parte del CdG. Este círculo también incluye:

- Los ministerios de Planificación, que a menudo tienen un rol más amplio (es decir, desarrollar un sistema de planificación integral para todas las actividades del gobierno), pero que también cumplen funciones del CdG relacionadas con la planificación de las prioridades del gobierno.
- Las oficinas de gabinete, que juegan un rol de coordinación importante en los sistemas parlamentarios, pero no necesariamente en los sistemas presidenciales.
- Superministerios que coordinan toda un área de políticas.
- Otros ministerios y agencias que lidian con temas transversales de conjunto de gobierno (*joint-up government*).¹⁹

¹⁹ Conceptos tales como “conjunto de gobierno” o “gobierno holístico” refieren a enfoques que hacen énfasis en una estrategia común para la totalidad del gobierno, en lugar de permitir que cada ministerio elabore su propia agenda.

Gráfico 1.3: Círculos concéntricos del Centro de Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Por último, el círculo exterior incluye organizaciones y unidades que, en diferentes contextos, pueden o no ser parte del CdG. Por ejemplo, el gabinete o consejo de ministros suele ser un órgano clave que coordina la adopción de las políticas en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, en ciertos sistemas presidenciales puede ser que el gabinete se reúna solo simbólicamente, o no se reúna. De la misma manera, algunos países usan los comités interministeriales para coordinar el diseño y la

implementación de políticas públicas en asuntos transversales, dirigidos por figuras clave del CdG (el círculo interior). Sin embargo, en otros contextos puede ser que los comités interministeriales existan solo intermitentemente o formalmente sin una verdadera autoridad para tomar decisiones, o solo respondan a la agenda del ministro de un sector particular y, por lo tanto, no representan un mecanismo de coordinación efectivo.

Fuera de los círculos están los ministerios de línea, las agencias de gobierno y otras

instituciones del sector público, que son responsables de cada área de política y de la prestación de servicios.

Como ya se ha mencionado, esta descripción de las unidades típicas no se aplica a ningún país específico. Múltiples acuerdos institucionales pueden utilizarse para estructurar el CdG a la medida de un contexto específico. No hay un único enfoque que se pueda aplicar a la organización de todos los CdG. Por ejemplo, es posible que el monitoreo de los resultados no se lleve a cabo mediante una unidad separada; la misma unidad puede proporcionar a la vez la

coordinación de las políticas y el monitoreo de los resultados para una cierta área de política (por ejemplo, la política económica o la política social). *El elemento crucial es que las funciones se cumplan, independientemente de qué organizaciones y unidades sean las responsables.* Si estas funciones se desempeñan desde el CdG, el centro será capaz de orientar la dirección general del gobierno, asegurar la coherencia de las políticas públicas, mejorar el desempeño y comunicar los logros, entre otros beneficios. El capítulo 2 evalúa cómo los CdG en ALC llevan a cabo su trabajo.



2

El Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe

En el capítulo 1 se definió el Centro de Gobierno (CdG) y se establecieron puntos de referencia sobre el desempeño de sus principales funciones. En el capítulo 2 se presenta evidencia empírica exploratoria para evaluar cómo los CdG de América Latina y el Caribe (ALC) están desempeñando estas funciones. En base a una encuesta realizada a actuales autoridades, expertos y ex funcionarios de CdG, este capítulo compara el *desempeño real de los CdG de los países de ALC* con las prácticas descritas en el capítulo 1, que habilitarían ejercer las funciones de CdG en forma eficaz. Este análisis preliminar sugiere que las instituciones de CdG de ALC tienen significativas limitaciones para desempeñar sus funciones clave, aunque existe una sustancial heterogeneidad en los distintos países. La agenda de fortalecimiento de los CdG de ALC que proponemos en el capítulo 5 se basa en el análisis de las tendencias regionales presentadas aquí.

A su vez, este capítulo propone una Matriz de Desarrollo Institucional (MDI) del CdG, una herramienta que operacionaliza el marco conceptual presentado en el capítulo 1. La MDI también se basa en las conclusiones de la encuesta, que sugieren elementos fundamentales para fortalecer los CdG de los países de ALC. Así, la MDI puede contribuir en la evaluación de las fortalezas y debilidades de cada CdG,

identificando aquellos aspectos concretos en los que el desempeño es insuficiente. Estas evaluaciones son esenciales para adaptar las medidas necesarias para fortalecer los CdG de los distintos países. Para los países de ALC que procuran mejorar el desempeño de sus instituciones de CdG, la MDI puede ser un valioso instrumento de autoevaluación. Además, la MDI proporciona una herramienta para mejorar los análisis empíricos iniciados por la encuesta que se describe en este capítulo.

Práctica y desempeño

En este capítulo se presenta la primera evidencia exploratoria recabada hasta el momento sobre la situación actual de las instituciones de CdG de ALC. Estos datos se basan en una encuesta realizada a las organizaciones clave de CdG de 12 países²⁰ y a expertos (la mayoría de ellos, ex altos funcionarios de CdG) de 13 países.²¹ En total, se obtuvieron datos de 17 países. La encuesta

²⁰ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

²¹ Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

procuraba investigar las estructuras, los procesos y las actividades de las organizaciones de CdG de cada país para evaluar su desempeño en los países de ALC. Se solicitó a los encuestados que brindaran información sobre la labor *real* del CdG de cada país, en lugar de la misión formal de sus organizaciones y unidades. La encuesta incluía varias preguntas de respuesta abierta para obtener perspectivas más complejas y matizadas sobre la labor de estas instituciones.

En este documento, los datos se presentan como tendencias generales de la región. La heterogeneidad que existe en algunas de las funciones dificulta la identificación de temas comunes, especialmente porque los CdG parecen estar en distintas etapas de desarrollo según los países. Los análisis a nivel de país trascienden el alcance de este capítulo y de los datos disponibles, por lo que se optó por un análisis de tendencias regionales generales. No obstante, además de las tendencias regionales, se describen brevemente las experiencias relevantes de los países de ALC en tres de las funciones: gestión estratégica, coordinación de políticas públicas, y monitoreo y mejora del desempeño.

Gestión estratégica

Como se describió en el capítulo 1, uno de los elementos clave de esta función es la existencia de un plan de gobierno con un pequeño número de prioridades y protocolos claros que orienten a los ministerios en la tarea de definir estos objetivos. En particular, cada sector prioritario debe proponer pasos concretos para lograr las prioridades a través de programas u otros medios, indicadores de desempeño apropiados y metas que muestren si se cumplieron las prioridades, así como las trayectorias a seguir. Tres cuartos de los países encuestados tienen un plan de gobierno u otro documento que define una orientación de las políticas a implementar durante el mandato del jefe del Ejecutivo,²² y que normalmente incluye no solo prioridades generales sino

también metas concretas (aunque solo en pocos casos se describen los indicadores para llevar a cabo el seguimiento de los avances). Estos planes se elaboran durante el mandato del jefe del Ejecutivo, por lo que son documentos sancionados oficialmente (a diferencia de las plataformas electorales u otras propuestas formuladas antes de asumir el cargo). Por lo general, el presidente o primer ministro y ciertas organizaciones del CdG toman las decisiones finales sobre el contenido del plan, pero los ministerios y las agencias (y a veces los partidos en el gobierno) también participan en su elaboración.

A pesar de la existencia de planes de gobierno, solamente en pocos casos el plan parece orientar las políticas públicas mediante, por ejemplo, la alineación del presupuesto del gobierno con los objetivos definidos en el plan. En varios casos, muchas decisiones relevantes de política pública adoptadas por el gobierno no figuraban en absoluto en los planes. Aunque siempre surgirán temas o iniciativas imposibles de prever, la formulación de políticas, por lo general, no deben guiarse por lo inesperado. En la mayoría de los países, entonces, existe una actividad limitada o puramente formal en materia de planificación estratégica. Es improbable que una planificación solamente *formal* pueda generar coherencia estratégica en la actuación del gobierno, que es el verdadero propósito de esta función.

La coherencia también puede verse afectada por la *duplicación* de instancias de planificación, cuando distintas organizaciones y unidades (dentro y fuera del CdG) intervienen en la planificación estratégica. Este fenómeno también ocurre en ALC. Además, en muchos

²² Además, aproximadamente un tercio de los países encuestados tiene un plan de desarrollo a largo plazo. En el caso de la OCDE, el porcentaje de países que llevan a cabo planificación estratégica, y planificación a largo plazo en particular, es muy similar al de los de ALC (OCDE, 2013). Nótese que los datos de la encuesta de la OCDE incluyen principalmente a los países que pertenecen a la organización, pero también a algunos que todavía no son miembros.

casos, los planes específicos de los sectores no están alineados con el plan general del gobierno liderado por el CdG, lo que nuevamente frustra el propósito de asegurar la coherencia.

A su vez, el plan del gobierno normalmente no se revisa empleando procesos establecidos que incluyan actualizaciones. Por lo general, los ajustes se hacen en forma implícita, mediante una comunicación del jefe del Ejecutivo que establece nuevas prioridades o en un proceso anual de asignación presupuestaria. Por lo tanto, el aspecto más dinámico de la función de gestión estratégica –que no se limita a una planificación inicial sino que es una actividad continua y un examen sistémico de cómo pasar de la situación actual a la deseable– está prácticamente ausente en todos los países encuestados.

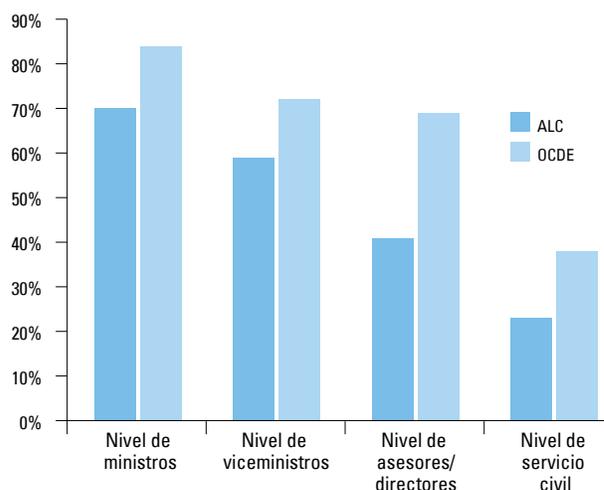
Por último, aparte del análisis macroeconómico que realizan los ministerios de Hacienda, solo en unos pocos países los gobiernos están llevando a cabo análisis prospectivos y previsiones estratégicas, que son importantes para anticipar futuros obstáculos y para adaptar el plan de gobierno a nuevas circunstancias. Incluso en esos países, el proceso apenas está comenzando. Para el conjunto del gobierno y para la mayoría de las áreas de política pública no hay mecanismos institucionalizados para este tipo de análisis.

En general, el desempeño de la función de gestión estratégica parece ser moderadamente bajo. Unos pocos países han avanzado más en la tarea de establecer programas de gobierno accionables pero, en la mayoría de los casos, hay un rol limitado del CdG en cuanto a brindar orientación estratégica a las prioridades del gobierno. Estas conclusiones coinciden con los análisis que enfocaron específicamente la función de planificación estratégica en la región de ALC²³ y sugieren que existe espacio para mejorar. Además de estas tendencias regionales obtenidas de los datos de la encuesta, en el recuadro 2.1 se describen brevemente algunas experiencias relevantes de gestión estratégica en ALC.

Coordinación de políticas

La gran mayoría de los países tiene organismos cuya misión es coordinar el conjunto del gobierno o, al menos, ciertas áreas específicas de política pública (por ejemplo, comités o gabinetes sectoriales que reúnen a los ministerios pertinentes en torno a cierto tema). En el 70% de los países, esta coordinación existe a nivel de ministros, en el 59% a nivel de viceministros, en el 41% a otro nivel político (por ejemplo, asesores) y apenas en el 23% a nivel del servicio civil. Comparativamente, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la coordinación a nivel ministerial tiene lugar en el 84% de los países, a nivel de viceministros en el 72%, a nivel de directores en el 69% y a nivel del servicio civil en el 38% (OCDE,

Gráfico 2.1: Coordinación de la política pública a distintos niveles en los países de ALC y de OCDE



Fuentes: Elaboración propia; OCDE (2013).

²³ En un estudio sobre gestión por resultados realizado por el BID en 24 países de ALC (Sanginés y Kauffman, de próxima publicación) se estimó un desempeño regional promedio de 2,7 puntos (sobre un máximo de 5) para este componente de planificación estratégica en 2013. Esto representó una mejoría modesta respecto a 2007, cuando el desempeño era de 2,3 puntos.

Recuadro 2.1: Experiencias relevantes en la gestión estratégica

El valor de usar una definición funcional de CdG se torna evidente cuando analizamos el desempeño de la gestión estratégica en ALC. En muchos países, la responsabilidad por la formulación del plan de gobierno reside en una unidad ubicada fuera de la oficina presidencial. Una definición estructural no tendría en cuenta a estas organizaciones; sin embargo, dado que desempeñan esta función clave de conjunto de gobierno, estas organizaciones deberían considerarse como parte del CdG.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha sido tradicionalmente el actor principal dentro del CdG. Es responsable de liderar la gestión estratégica del gobierno, incluida la planificación presupuestaria. En los últimos años ciertas unidades o puestos dentro de la presidencia (como los Altos Consejeros Presidenciales) han sido creados o su rol se ha ampliado, lo cual ha producido un solapamiento parcial con el DNP (OCDE, 2013b; Querubín y Dorado, 2013), pero el DNP todavía tiene la responsabilidad primaria en cuanto a la gestión estratégica.

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil es otro ejemplo de una fuerte institución de planificación situada fuera de la presidencia. Junto con la Casa Civil (o jefatura de gabinete), es responsable de trabajar con los ministerios y las agencias para definir los objetivos y las metas para las prioridades del presidente (dos Santos, 2013). Su autoridad sobre la planificación presupuestaria favorece la conexión entre el plan y la asignación de recursos. De todos modos, hay cierta duplicación en el ejercicio de esta función. La Secretaría de Asuntos Estratégicos, basada en la Presidencia, está a cargo de la planificación a largo plazo, y hay otras organizaciones y unidades (como el Ministerio de Hacienda o el Gabinete de Seguridad Institucional, una unidad que aconseja directamente al presidente en cuestiones de seguridad) que llevan a cabo tareas de gestión estratégica, incluido el análisis prospectivo de sus áreas respectivas de política pública.

Al igual que en Brasil, en Costa Rica el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) es el responsable de la gestión estratégica. Sin embargo, este organismo no tiene jurisdicción sobre la planificación presupuestaria, lo cual puede explicar la limitada vinculación que existe entre el plan y el presupuesto (Contraloría General de la República, 2012). A pesar de ello, en los últimos años el MIDEPLAN ha reinstaurado algunas de sus capacidades, después de haber perdido relevancia en los años noventa cuando las nociones tradicionales de planificación dejaron de ser prominentes (Gallardo, 2013).

Uruguay es uno de los pocos casos en los que la unidad de gestión estratégica, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), está basada en la presidencia. Sin embargo, esta proximidad formal no implica mayor influencia en el ciclo de políticas; el Ministerio de Economía y Finanzas ha liderado normalmente la función de gestión estratégica (Lanzaro, 2013). En muchos países de ALC, debido a la herencia de crisis económicas, los ministerios de Hacienda han desarrollado capacidades que no están presentes en otras organizaciones, y han tenido por tanto un rol predominante en el desempeño de funciones técnicas.

En el nivel subnacional, el capítulo 4 presenta el destacado caso de Pernambuco. En su modelo de gestión, la planificación estratégica y la asignación presupuestaria están integradas por el rol de liderazgo de la Secretaría de Planificación y Gestión, una institución clave del CdG. Cada uno de los objetivos prioritarios definidos para el mandato del gobernador tiene su correspondencia en la Ley Presupuestaria Anual (Lei Orçamentária Anual o LOA), por lo que el plan realmente guía la asignación de recursos. El monitoreo dinámico y periódico de los avances realizados lleva también a adaptar las metas a los cambios de contexto, obstáculos inesperados o nuevas demandas.

Fuente: Elaboración propia.

2013). En el gráfico 2.1 se brinda un resumen sobre el nivel al cual se coordina la política pública en los países de ALC y de la OCDE.

Nuevamente, sin embargo, la existencia formal de una unidad coordinadora no implica que esta tarea se cumpla realmente o en forma eficaz. De hecho, en muchos países de ALC, los canales de toma de decisiones suelen ser informales, ad hoc para cada asunto y sin las necesarias consultas con todas las partes involucradas. En estos casos, el CdG no ha establecido adecuadamente los mecanismos de coordinación

para intercambiar información, colaborar o tomar decisiones en los sectores prioritarios que involucran a múltiples ministerios y agencias. Como guardián del proceso, el CdG debe verificar, como mínimo, que los ministerios han efectuado esas consultas antes de presentar sus propuestas.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la situación es más compleja. Existen organismos de coordinación y mecanismos que están funcionando, pero solo cubren ciertas áreas de política pública (por ejemplo, política social); generalmente están liderados por uno de los

ministerios del sector; tal vez no celebren reuniones regulares programadas, o a menudo son pasados por alto por el jefe del Ejecutivo en asuntos en los cuales prefiere actuar bilateralmente con cada ministro (de hecho, en los países encuestados, la forma preferida para la toma de decisiones es la interacción bilateral con los ministros). Es estos casos, la función de coordinación se lleva a cabo parcialmente, sin estar consolidada o institucionalizada para todas las actividades gubernamentales prioritarias, y tiende a focalizarse en la formulación de políticas, brindando menos atención a la coordinación durante la implementación, tal vez una de las tareas más difíciles del sector público.

En aproximadamente la mitad de los países de ALC, se considera que el gabinete en pleno o consejo de ministros es un órgano importante para la toma de decisiones. Sin embargo, en la mayoría de estos casos, el gabinete recibe un limitado apoyo técnico de las unidades del CdG para preparar las reuniones y monitorear los acuerdos, lo que restringe la capacidad del CdG para generar coherencia en la actuación del gobierno. Por el contrario, en más del 80% de los países de la OCDE las reuniones de gabinete constituyen uno de los principales canales para la discusión de asuntos de política pública y, en más del 90% de los casos, el CdG tiene la responsabilidad de coordinar la agenda de las reuniones. En más de la mitad de los países de la OCDE, el CdG puede devolver asuntos presentados por los ministerios si no se ciñen a estándares sustantivos o de procedimiento, tales como el alineamiento con el plan del gobierno, estándares regulatorios o estimaciones de costos (OCDE, 2013).

Es importante señalar que todos los países de ALC llevan adelante políticas que reúnen a varios ministerios o agencias para su diseño o implementación y que, en muchos países, estas políticas se han multiplicado en estos últimos años.²⁴ Los gobiernos reconocen la necesidad de abordar ciertos problemas evitando la lógica de

silos ministeriales independientes. Sin embargo, la débil sistematización de los mecanismos de coordinación implica que, en general, los procesos colaborativos dependen de la capacidad y voluntad de las agencias participantes para coordinar el abordaje de cada caso concreto. De hecho, el CdG juega un importante papel coordinando las iniciativas interministeriales solamente en el 35% de los países encuestados. En el resto de los casos, en la práctica, esto se deja a los propios ministerios, o varía en cada situación, sin ningún procedimiento sistemático (gráfico 2.2). No hay datos de la OCDE directamente comparables, pero debe señalarse que en el 97% de esos países el CdG desempeña un papel en coordinar

Gráfico 2.2: Responsabilidad de coordinar la implementación de las iniciativas interministeriales en países de ALC



Fuente: Elaboración propia.

²⁴ En cuanto al abordaje de problemas intersectoriales, la mayoría de los gobiernos han asignado la responsabilidad de modernizar el gobierno a una organización o unidad del CdG. En cuanto a la atención de otros asuntos, tales como regular el servicio civil, las relaciones con los gobiernos subnacionales, coordinar asuntos internacionales y responder a desastres naturales, la heterogeneidad es mayor: algunos países los delegan al CdG y otros a un ministerio sectorial.

la implementación de las iniciativas interministeriales, facilitándolas o apoyándolas (81%) y/o encabezándolas (44%). Además, en el 59% de los países de ALC, el CdG no ofrece incentivos (ya sea financieros o de objetivos conjuntos de desempeño) a los ministerios y las agencias para coordinarse, una cifra que es significativamente mayor que la de la OCDE (16%). El gráfico 2.2 muestra el porcentaje de países de ALC en los que actores específicos tienen la responsabilidad de coordinar la implementación de las iniciativas interministeriales. Cabe notar que el total supera el 100% porque los encuestados podían indicar más de una opción.

En cuanto a asesorar y apoyar al jefe del Ejecutivo para tomar decisiones de alto nivel, solo algunos CdG cuentan con asesores especializados en áreas clave de política pública; muchos otros solo incluyen generalistas que cubren todos los sectores. Esta falta de especialización en los aspectos técnicos de las prioridades del gobierno puede perjudicar la capacidad del CdG para analizar y examinar las iniciativas ministeriales y así asesorar apropiadamente al jefe del Ejecutivo. Debe señalarse que, en ciertos contextos, los ministros pueden percibir a los asesores especializados como una competencia y, por ello, como una fuente de conflicto; por lo tanto, los jefes del Ejecutivo pueden optar por evitar este posible conflicto al estructurar su personal.

En resumen, la coordinación es claramente una función que tiene considerables posibilidades de ser mejorada en la región. El principal obstáculo parecer ser la preferencia de muchos jefes del Ejecutivo por una gestión bilateral del gobierno, lo cual puede limitar la capacidad de los mecanismos y órganos de coordinación para desempeñar plenamente sus tareas. De hecho, en la mayoría de los casos, el CdG no ofrece incentivos a los ministerios y las agencias para coordinar su labor. Sin embargo, esto también puede deberse a una falta de capacidades o de empoderamiento por el jefe del Ejecutivo. En el 41% de los países de ALC, se

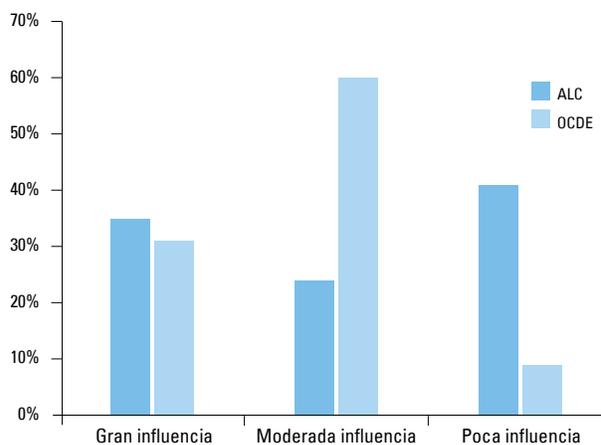
considera que el CdG tiene “poca influencia” sobre los ministerios y las agencias para promover su coordinación, mientras que en la OCDE esta cifra es de apenas el 9% (OCDE, 2013). El gráfico 2.3 muestra la influencia del CdG sobre los ministerios para fomentar la coordinación en los países de ALC y la OCDE.

Además de estas tendencias regionales obtenidas de los datos de la encuesta, en el recuadro 2.2 se describen brevemente algunas experiencias relevantes sobre la coordinación de políticas públicas en ALC.

Monitoreo y mejora del desempeño

Como se explicó en el capítulo 1, un sólido desempeño de esta función exige un continuo y estricto monitoreo del avance de las prioridades clave del gobierno, con sistemas que contemplen un riguroso seguimiento en tiempo real de indicadores de producto, resultado y costo-beneficio. Excepto por los pocos casos en que esta función está muy desarrollada, los mecanismos de monitoreo de los países encuestados generalmente se limitan a indicadores presupuestarios (basados

Gráfico 2.3: Influencia del Centro de Gobierno para la coordinación en los países de ALC y la OCDE



Fuentes: Elaboración propia; OCDE (2013).

Recuadro 2.2: Experiencias relevantes en coordinación de políticas

Las dificultades para coordinar políticas han llevado a muchos países de ALC a desarrollar nuevos enfoques para esta función. Según se describe en detalle en el capítulo 3, antes de 2010 Chile tenía un gran número de comités de coordinación que existían solo formalmente, ya que habían perdido su influencia en el diseño de políticas. La coordinación estaba debilitada por esta situación. Para hacer frente a este problema, después de 2010 el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de su División de Coordinación Interministerial, consolidó los múltiples comités sectoriales en tres principales: el Comité de Desarrollo Económico, el Comité de Desarrollo Social y el Comité de Infraestructura, Ciudad y Territorio. La División de Coordinación Interministerial ejercía la secretaría técnica de estos comités para asegurar que su trabajo se alinee con la estrategia general del gobierno y para evitar el riesgo de que las agendas sectoriales de los ministerios desplacen las prioridades del gobierno.

Ecuador tomó un enfoque diferente para fortalecer esta función. Como parte de una reorganización más amplia del poder Ejecutivo,^a estableció seis ministerios coordinadores que reportan directamente al presidente: Política Económica; Desarrollo Social; Producción, Empleo y Competitividad; Seguridad; Conocimiento y Talento Humano, y Sectores Estratégicos. Estos ministerios son responsables de coordinar el trabajo de las múltiples organizaciones involucradas en cada una de estas áreas de política (Muñoz, 2012; Gobierno de Ecuador, 2007). Honduras adoptó una configuración similar de siete ministerios coordinadores en 2014 (Gobierno de Honduras, 2014). En 2011, el Presidente de Perú creó el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), cuyo objetivo era fortalecer la coordinación en materia de política social.

Puede que las entidades de coordinación sin responsabilidades operacionales directas tengan dificultades en alinear a las organizaciones que buscan coordinar (Destler, 1996). Además, en el caso del MIDIS, algunas de estas organizaciones son otros ministerios, como el de Educación o Salud, que tienen el mismo rango, lo cual limita la efectividad del ministerio coordinador (Lafuente et al., de próxima publicación). La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en Perú ha realizado otros intentos para fortalecer la coordinación de políticas, como restablecer una Comisión de Coordinación Viceministerial para promover la coordinación intersectorial. A pesar de ello, los cambios frecuentes en los puestos superiores de la PCM pueden haber reducido la efectividad de estos mecanismos (véase en el capítulo 3 la importancia de la continuidad en las instituciones de los CdG para mejorar su influencia).

Los comités interministeriales o gabinetes sectoriales existen en muchos países. En 2010, Costa Rica estableció cuatro comités presidenciales (Seguridad ciudadana y paz social, Bienestar social y familia, Competitividad e innovación y Medio ambiente), presididos por el presidente, para articular esos sectores (Pallavicini, 2013). Sin embargo, una revisión de esta reforma ha mostrado que su agenda no estaba totalmente alineada con los objetivos del plan de gobierno (Presidencia de Costa Rica, 2011), lo que resalta la importancia de conectar adecuadamente las diferentes funciones del CdG para mejorar el desempeño. La República Dominicana también tiene gabinetes sectoriales, pero solo algunos de ellos pueden considerarse efectivos en este rol (Hernández Medina, 2013). Como se indicó anteriormente, los organismos de coordinación sin atribuciones operacionales directas tienden a sufrir dificultades a la hora de establecer su rol.

Fuente: Elaboración propia.

^a Esta reorganización incluyó la creación dentro de la presidencia de cuatro secretarías responsables por tareas muy similares a las funciones identificadas en la sección "Práctica y desempeño" de este capítulo: Gestión Política, Planificación y Desarrollo (responsable de la gestión estratégica y del monitoreo del desempeño), Comunicaciones, y Administración Pública (responsable de las cuestiones transversales de gestión pública).

en indicadores de insumos y/o procesos en lugar de productos o resultados) supervisados por los ministerios de Hacienda o por mecanismos que se basan en informes que los ministerios y las agencias elaboran para otros indicadores, sin la posibilidad de verificar la validez de los datos presentados. Por lo tanto, el CdG parece estar limitado en su capacidad para monitorear sistemáticamente las prioridades del jefe del Ejecutivo, especialmente cuando han sido definidas como metas orientadas a resultados.

Esto no implica que los sistemas de monitoreo no han sido establecidos; en la mayoría de

los países lo han sido, y dos tercios de los países han declarado la existencia de una o más unidades del CdG encargadas de monitorear el desempeño. De hecho, en ciertos casos hay varias organizaciones del CdG que monitorean el desempeño de ministerios y agencias, lo que puede dar lugar a la duplicación de esfuerzos y a una "inflación de monitoreo", que carga a los ministerios y las agencias con instancias repetidas de reporte de avances. El problema fundamental es la efectividad del monitoreo, especialmente en cuanto a la mejora del desempeño. Por ejemplo, pocos países han establecido

mecanismos para utilizar la información sobre desempeño en reuniones regulares de retroalimentación entre el CdG y los ministerios y las agencias pertinentes para analizar el desempeño y discutir cambios. Sin esos mecanismos de retroalimentación, es improbable que los datos puedan usarse eficazmente para corregir problemas y mejorar el desempeño. Sin embargo, en unos pocos casos los indicadores de desempeño se utilizan de modo más sistemático con procesos de retroalimentación entre el CdG y los ministerios. Incluso en estos países, estos procesos tienen puntos débiles (por ejemplo, en los sistemas de gestión de la información que deberían permitir monitorear el desempeño en tiempo real, o relacionados con la capacitación que los empleados necesitan para analizar estos datos).

Como se describió en el capítulo 1, ejercer esta función también incluye identificar a los organismos con desempeño poco satisfactorio y ayudarlos a despejar obstáculos antes de que los problemas se conviertan en crisis. Si bien algunos CdG trabajan para eliminar obstáculos políticos o de gestión, a menudo el CdG parece no tener suficiente pericia o capacidad técnica para brindar dicha asistencia. Habitualmente no hay procedimientos establecidos para brindar rápidamente una asistencia que podría mejorar el desempeño cuando no se están logrando resultados. De los CdG encuestados, el 65% no ha establecido procesos para ayudar a los sectores a mejorar su desempeño inmediatamente después de detectarse un problema; el 35% restante ha establecido algún proceso, por ejemplo, i) celebrar reuniones de retroalimentación periódicas entre la unidad de desempeño del CdG y los ministerios y las agencias para discutir las correcciones; ii) brindar recursos adicionales o soluciones de gestión a los ministerios o las agencias con problemas, y iii) formar grupos de trabajo para abordar problemas persistentes o críticos.

Sin embargo, no resulta claro que estos mecanismos funcionen eficazmente en todas

las áreas prioritarias. Por lo tanto –y a pesar de que en estos últimos años la región ha logrado avances en materia de gestión por resultados– el desarrollo de esta función todavía es limitado en buena parte de la región. Unos pocos países han establecido unidades y procesos más avanzados para monitorear y mejorar el desempeño, siguiendo una tendencia internacional en este sentido. Estas experiencias podrían influenciar mejoras similares en países en los que esta función está poco desarrollada. Además de estas tendencias regionales extraídas de los datos de la encuesta, el recuadro 2.3 describe brevemente algunas experiencias relevantes en materia de monitoreo y mejora del desempeño en ALC.

Gestión política de las políticas públicas

La gestión política incluye brindar al jefe del Ejecutivo apoyo y asesoramiento eficaz en la negociación con otros actores relevantes a efectos de llevar adelante el plan de gobierno en forma decidida y coherente; elaborar mecanismos para anticipar, prevenir y solucionar posibles conflictos sociales, y desempeñar tareas de asesoramiento legal, que tradicionalmente han requerido sensibilidad política en los países de ALC. La gestión política es una función básica de todos los CdG de la región, con organizaciones que no solo tienen esta responsabilidad formal sino que también la llevan a cabo en la práctica. En algunos casos, lo que parece problemático no es la falta sino la *duplicación* de organizaciones que desempeñan esta función, lo cual puede dar lugar a la confusión en el ejercicio de la misma y a la falta de una dirección coherente y unificada para implementar el plan de gobierno. Si bien los jefes del Ejecutivo a veces prefieren esta ambigüedad en la gestión de sus CdG (véase la sección sobre estilos de gestión en el apéndice), el riesgo resultante es que la función no se lleve a cabo en forma sistemática, obstaculizando así la implementación de las iniciativas del gobierno.

Recuadro 2.3: Experiencias relevantes en monitoreo y mejora del desempeño

Una de las experiencias más relevantes en esta función en ALC es la creación de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento en Chile. Esta unidad se estableció en 2010 para monitorear los avances de los ministerios y agencias en alcanzar los objetivos prioritarios del gobierno (en el capítulo 3 se describe este caso en detalle). Esta unidad produjo resultados positivos en cuanto a enfocar a los sectores en lograr resultados, aunque el gran número de las acciones que se monitoreaban (más de 600) limitó su efectividad, especialmente en lo que respecta a posibilitar ajustes y correcciones cuando era necesario. La unidad de cumplimiento que se estableció en el estado de São Paulo, Brasil, en 2013, siguió menos objetivos (150), pero su limitado empoderamiento y capacidades técnicas han obstaculizado, hasta la fecha, que desarrolle una real habilidad para ayudar a los sectores a mejorar su desempeño (Villani et al., 2013). De hecho, la mejora del desempeño (el segundo elemento de la función) parece en general estar menos desarrollada y menos estudiada en la región, con menos casos que destacar.

Chile también sufrió por la inflación de monitoreo. En forma similar, en México las últimas presidencias han adoptado sistemas diferentes para monitorear el progreso de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, que establece los objetivos para el mandato del presidente. Pero la coexistencia de otros mecanismos de monitoreo (como los impulsados por la Secretaría de Hacienda o por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) limitaron la capacidad del CdG de recibir y utilizar información accionable de desempeño (Velasco Sánchez y Coss Flores, 2013).

Colombia presenta uno de los sistemas de monitoreo del desempeño más desarrollados de la región. La responsabilidad de monitorear la lideran el DNP y los altos consejeros presidenciales. El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) hace un seguimiento de los indicadores de proceso, producto y resultado y para los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, también aquí se ha señalado que los sectores no lo han adoptado aún en forma sistemática como herramienta de gestión (Querubín y Dorado, 2013).

Las dificultades de utilizar realmente los datos para informar las decisiones de gestión y mejorar el desempeño existen en todo el mundo (Banco Mundial, 2010a). Pero Pernambuco (capítulo 4) es un caso de modelo de gestión altamente integrado que vincula planificación, presupuesto, monitoreo e intervenciones. Las reuniones periódicas basadas en datos, presididas por el gobernador o por un alto funcionario del CdG (el Secretario de Planificación y Gestión) permiten monitorear la evolución de los indicadores clave y acordar ajustes cuando los resultados se muestran insuficientes. Por lo tanto, este es un caso en el cual la información de desempeño y las decisiones de gestión están estrechamente vinculadas. (Las reuniones periódicas basadas en datos han mostrado también un aumento en el uso de la información de desempeño en las decisiones de gestión en Estados Unidos; Moynihan y Kroll, 2014.)

La integración entre funciones es particularmente importante para el monitoreo y la gestión estratégica. La planificación estratégica se necesita para crear objetivos medibles y metas a las que dar seguimiento. A este respecto, después de formular un plan gubernamental para el mandato 2012–16 del presidente, la República Dominicana ha fortalecido las capacidades de su Ministerio de la Presidencia para monitorear el logro de esos objetivos (incluidos indicadores de resultados prioritarios). El gobierno de Honduras que asumió en 2014 también realizó esfuerzos importantes para lograr objetivos en siete áreas prioritarias y establecer un sistema de monitoreo sólido, liderado por el CdG, para dar seguimiento a los avances. Dos direcciones presidenciales son responsables de estas tareas, y se creó un nuevo cargo (el de Directores de Cumplimiento) que reportan al CdG pero están basados en cada ministerio, para apoyar a estas organizaciones en el monitoreo y el logro de los objetivos.

La finalización a tiempo de las obras públicas suele ser clave para los jefes del Ejecutivo. A este respecto, las oficinas de gestión de proyectos establecidas en varios estados brasileños en los últimos años (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina y Pernambuco [véase el capítulo 4]) representan mecanismos interesantes para mejorar el monitoreo de los proyectos de infraestructura prioritarios. Estas unidades especiales, ubicadas dentro de los CdG, monitorean muy intensivamente los proyectos de infraestructura más importantes que planifica y ejecuta el gobierno. Dan seguimiento a una secuencia de pasos (procesos y actividades) muy detallados que son necesarios para completar los proyectos, y mantienen reuniones periódicas (con frecuencia semanales) con los gerentes responsables de cada proyecto (esta metodología fue desarrollada por el Project Management Institute, una organización sin fines de lucro de gerentes de proyectos [PMI, 2013]). Además de la rendición de cuentas interna, estas oficinas buscan desbloquear los obstáculos de gestión y romper barreras jurisdiccionales al articular el trabajo de todas las organizaciones y los actores involucrados en los proyectos (Lucrécia, 2014).

Por último, el monitoreo también requiere enfrentarse a situaciones que los jefes del Ejecutivo prefieren tratar en forma bilateral con cada ministro. A este respecto, el caso chileno presenta la valiosa metodología de las bilaterales, reuniones entre el presidente y sus ministros con apoyo del CdG. En el período 2010–14, el personal de la Unidad de Cumplimiento y de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) asistió a estas reuniones, registró los acuerdos a los que se llegó y luego monitoreó si los sectores estaban realmente cumpliendo y logrando los objetivos (capítulo 3). Como se mencionó en el capítulo 1, para la unidad de cumplimiento esto es de vital importancia. En Indonesia, acuerdos entre el presidente y los ministros en las reuniones bilaterales, que no eran conocidos por la unidad de cumplimiento, obstaculizaron la capacidad de la unidad de monitorear las prioridades (Scharff, 2013).

Fuente: Elaboración propia.

La gestión de conflictos y crisis normalmente es abordada por el ministerio pertinente y/o el CdG con criterios ad hoc, dependiendo de cómo se decide que el CdG debe intervenir en cada caso. Por lo general, no hay órganos o mecanismos establecidos para procesar la información, tomar decisiones, y monitorear la implementación de estas decisiones. Nuevamente, esto está vinculado con el estilo fundamentalmente informal y ad hoc que caracteriza a esta función, y que deja margen para fortalecer la capacidad política de los CdG de la región.

Por último, es importante señalar que virtualmente todos los jefes del Ejecutivo cuentan con asesoramiento legal dentro de sus CdG para analizar la legalidad de las políticas propuestas por los ministerios y las agencias. Solo en casos excepcionales esta tarea se asigna a un ministerio sectorial. Por lo tanto, este elemento de la función política parece estar institucionalizado en casi todos los países de la región.

Comunicación de resultados y rendición de cuentas

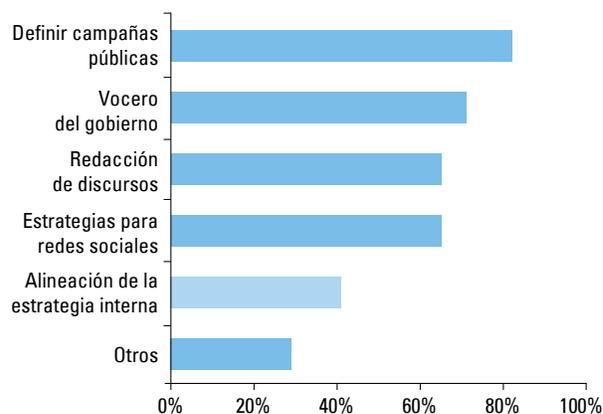
Esta función implica informar al público en forma regular y abierta sobre los planes y objetivos prioritarios del gobierno; alinear a los altos funcionarios del gobierno detrás de una estrategia común de comunicaciones definida por el CdG; establecer normas para todos los ministerios y las agencias respecto de la obligación de divulgar y explicar la información, y respecto de su formato y periodicidad; así como recibir aportes de los ciudadanos, de los empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios, y de otros actores externos al gobierno en el desarrollo e implementación de las políticas del gobierno.

La amplia mayoría de los CdG cuentan con unidades dedicadas a informar sobre las medidas y los logros del gobierno. De hecho, estas unidades normalmente tienen una importante cartera, con tareas tales como definir las

campañas gubernamentales de información al público; actuar como voceros generales del gobierno; redactar discursos para el jefe del Ejecutivo; formular estrategias para las redes sociales, y, con menor frecuencia, instruir a los ministros y otros altos funcionarios sobre la estrategia de comunicación (por ejemplo, los temas a cubrir con la prensa). El gráfico 2.4 muestra el porcentaje de países de ALC en los que la unidad de comunicaciones del CdG debe encargarse de tareas concretas de comunicación y rendición de cuentas.

El gráfico 2.4 muestra que la tarea de alinear internamente el mensaje del gobierno mediante la coordinación de los contactos de los ministros y otros altos funcionarios con la prensa es menos común en la región, donde solo el 41% de los CdG encuestados ejerce esta función. Por lo tanto, el CdG puede quedar limitado en su capacidad de producir un mensaje unificado y coherente para el conjunto del gobierno, ya que los ministros y otros altos funcionarios manejan sus propias agendas con la prensa. En estas situaciones, el CdG actúa como vocero del jefe del Ejecutivo pero no cumple el propósito

Gráfico 2.4: Tareas de comunicación y rendición de cuentas llevadas a cabo por una unidad de comunicaciones



Fuente: Elaboración propia.

Nota: El total supera el 100% porque los encuestados podían indicar más de una opción.

de generar una narrativa coordinada de todo el gobierno. Por lo tanto, un aspecto clave de esta función no se está desempeñando.

A su vez, los mecanismos de transparencia de los CdG generalmente son débiles o meramente formales, y los mecanismos que promueven la participación de los ciudadanos y empleados públicos tienden a ser inexistentes. A menudo, la responsabilidad sobre estas iniciativas recae en ministerios sectoriales y agencias autónomas, lo cual podría debilitar su capacidad para aumentar la transparencia y apertura de todo el gobierno al carecer del apoyo que brinda una mayor proximidad con el jefe del Ejecutivo.²⁵ Además, generalmente se carece de uno de los aspectos críticos de cualquier mecanismo de rendición de cuentas: la existencia de explicaciones y justificaciones sobre la información publicada para permitir el debate (véase la sección “Comunicación de los resultados y rendición de cuentas” en el capítulo 1).

Desempeño global de las funciones de Centro de Gobierno

En conclusión, el desempeño real de las funciones clave de los CdG de ALC difiere significativamente del propuesto como referencia. Cabe señalar, sin embargo, que algunas funciones presentan más heterogeneidad que otras entre los países. Las funciones de *gestión estratégica* y de *monitoreo y mejora del desempeño* presentan amplias divergencias entre algunos países de ALC, que han desarrollado una considerable capacidad para desempeñarlas, y otros pocos con escasa presencia de estas funciones en la labor de sus CdG. Por lo tanto, en cuanto a estas funciones, existen ejemplos regionales que pueden orientar la diseminación de buenas prácticas en los distintos países de ALC. Por otro lado, respecto a la *coordinación de políticas públicas*, la mayoría de los países tiene un nivel de desempeño moderadamente bajo, con menos heterogeneidad entre países. La prevalencia de

procesos informales y ad hoc para la toma de decisiones es un tema recurrente que afecta la institucionalización de los mecanismos de coordinación de toda la región. Se han desarrollado varios enfoques diferentes para realizar esta función (véase el recuadro 2.2) pero la evidencia de su efectividad todavía es limitada. Los pocos casos en los que esta función parece ejercerse tienden a ser el resultado de la actitud proactiva de los ministros sectoriales, debido a alianzas políticas, relaciones personales, u otros factores, que no necesariamente se relacionan con que el CdG asuma la función de coordinación.

Otra conclusión importante es que las funciones de *gestión estratégica* y *monitoreo y mejora del desempeño* parecen tener un importante nivel de correlación dentro de cada país. Cuando un país ha logrado un gran desarrollo de la gestión estratégica, también tiende a suceder lo mismo con el monitoreo y la mejora del desempeño; en cambio, si la gestión estratégica está poco desarrollada, es probable que el monitoreo y la mejora del desempeño también lo estén. Esta conexión es lógica, ya que la planificación estratégica es necesaria para elaborar los indicadores de desempeño necesarios para monitorear efectivamente las actividades del gobierno. A su vez, la información extraída del sistema de monitoreo es necesaria para actualizar o refinar las metas prioritarias. Esto indica que es importante *trabajar simultáneamente* sobre las capacidades del CdG *para ambas funciones* a los efectos de mejorar el desempeño. El cuadro 2.1 resume las referencias de desempeño de cada una de las funciones, y las conclusiones respecto al del desempeño *real* en ALC.

²⁵ Sin embargo, la coexistencia en el CdG de unidades dedicadas a la comunicación y otras dedicadas a la transparencia podría dar lugar a tensiones debido a sus distintas metas institucionales; por lo tanto, esta ubicación fuera del CdG también puede tener ciertas ventajas.

Cuadro 2.1: Desempeño de las funciones del Centro de Gobierno en ALC

Función	Desempeño de referencia	Tendencias regionales del desempeño real
Gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> a) Existencia de un plan de gobierno con metas prioritarias medibles y accionables. b) Alineación presupuestaria detrás de las prioridades del gobierno. c) Análisis prospectivo y adaptación del plan a circunstancias cambiantes. d) Articulación entre la planificación a largo plazo y la planificación operativa anual. 	<ul style="list-style-type: none"> → a) Existencia de planes de gobierno que identifican metas prioritarias en la mayoría de los países. → b) Insuficiente alineación presupuestaria y uso del plan para guiar las decisiones de política pública. → c) Informalidad o inexistencia de un análisis prospectivo más allá de la macroeconomía. → d) Superposición entre entidades de planificación.
Coordinación de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> a) Mecanismos para la eficaz toma de decisiones interministeriales y arbitraje de conflictos a cargo del CdG. b) Promoción de la colaboración ante problemas intersectoriales. c) Protocolos para garantizar la contestabilidad en la formulación de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> → a) Comités interministeriales en la mayoría de los países, aunque normalmente con limitada autoridad para tomar decisiones. → b) Frecuentes iniciativas interministeriales pero carencia de liderazgo sistemático por parte del CdG. → c) Informalidad en la formulación de políticas públicas y prevalencia de decisiones bilaterales entre el jefe del Ejecutivo y cada ministro.
Monitoreo y mejora del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> a) Seguimiento sólido y continuo del avance de las metas prioritarias. b) Reuniones regulares para intercambiar información y uso de la información para mejorar el desempeño. c) Asistencia del CdG para ayudar a destrabar obstáculos. 	<ul style="list-style-type: none"> → a) Existencia de sistemas de monitoreo aunque solo en ciertos casos con indicadores de resultados. → b) Uso ocasional de datos sobre desempeño para informar sobre mejoras del mismo. → c) En la mayoría de los países falta asistencia del CdG para solucionar cuellos de botella.
Gestión política de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> a) Apoyo efectivo al jefe del Ejecutivo en la conducción de negociaciones políticas. b) Mecanismos para prevenir y resolver conflictos sociales. c) Asesoramiento legal al jefe del Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> → a) Todos los CdG gestionan políticamente las prioridades del gobierno. → b) Métodos informales para solucionar conflictos, sin mecanismos institucionalizados. → c) Los CdG brindan asesoramiento legal.
Comunicación de resultados y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> a) Estrategia para alinear las comunicaciones del gobierno. b) Estándares que rigen para todo el gobierno en materia de reportar y explicar la información sobre las políticas públicas y los resultados. c) Promoción de la participación de los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> → a) Importante rol del CdG en las comunicaciones, pero solo en ciertos casos el mensaje del gobierno se alinea con una estrategia común. → b) Avances muy limitados en el establecimiento de estándares de rendición de cuentas en cuanto a resultados. → c) Escasa vinculación con la ciudadanía liderada por el CdG.

Fuente: Elaboración propia.

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

en esta publicación están presentes –al menos formalmente– en la organización o estructura institucional de los CdG. Los gobiernos de ALC encuestados en este capítulo reconocen,

dentro de sus respectivas disposiciones legales, la importancia de establecer instituciones que lleven a cabo estas funciones. Por lo tanto, en todos los casos existe una base jurídica o administrativa para que una organización o unidad desempeñe cada una de las funciones identificadas en esta publicación. *Esta existencia formal no implica que las funciones se desempeñen realmente o se desempeñen con eficacia.* De hecho, parece haber una significativa heterogeneidad en el desarrollo institucional de los CdG de los distintos países de ALC. En este sentido, es posible identificar tres grupos de países (gráfico 2.5).

1. *CdG optimizado:* Cada función se cumple con un nivel medio a alto. El desafío para este grupo de países más avanzados parece ser la institucionalización y sistematización de las funciones del CdG.
2. *CdG en desarrollo:* Este es el más grande de los grupos de países. Las unidades del CdG procuran cumplir sus funciones pero solamente con moderadas capacidades para hacerlo, o no logran extender

las funciones a todos los sectores prioritarios. En estos países, hay organizaciones y unidades que existen no solo formalmente ya que tienen prácticas concretas (procesos, metodologías, tecnologías y capacidades) para desempeñar sus funciones. Sin embargo, las desempeñan solo parcialmente, y hay decisiones y medidas relevantes del gobierno que se toman a través de otros canales. El desafío para la mayoría de los CdG es *afianzar su capacidad para cumplir mejor las funciones básicas y, una vez que el desempeño llega a ser satisfactorio, institucionalizarlas y sistematizarlas.*

3. *CdG en formación:* Casi todas las funciones presentan un nivel de desempeño bajo o muy bajo. El desafío para estos países es, esencialmente, crear estas funciones de nuevo.

Por lo tanto, lo observado en la mayoría de los países es un desempeño limitado o parcial de las funciones del CdG. Los gobiernos reconocen la importancia de establecer

Gráfico 2.5: Etapas del desarrollo institucional del Centro de Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

organizaciones o unidades para desempeñar estas funciones pero, en la práctica, se cumplen en forma despareja debido a las limitadas capacidades políticas y técnicas.

Matriz de desarrollo institucional

En este capítulo se han presentado las tendencias regionales de los CdG de ALC en base a la evidencia empírica exploratoria recopilada mediante encuestas realizadas a expertos y funcionarios. Pero para definir las medidas concretas para fortalecer los CdG de países específicos se necesita información más detallada. La siguiente Matriz de Desarrollo Institucional (MDI) de los CdG brinda indicaciones sobre *la información concreta que se necesita y cómo interpretarla*. La MDI está concebida como una herramienta para los gobiernos que procuran mejorar el desempeño de las instituciones de sus CdG.

La MDI deriva del marco conceptual presentado en el capítulo 1 y de las conclusiones de la encuesta, que indicaron los elementos cruciales para fortalecer los CdG. Incluye los requisitos previos para el desempeño de los CdG (aplicables a las cinco funciones) e indicadores específicos dentro de cada una de las funciones, que permiten evaluar si estas funciones se están desempeñando o cumpliendo efectivamente. Para esta evaluación, la MDI considera los tipos de unidades, procesos, capacidades y

actividades que fueron identificados como relevantes para cumplir cada una de las funciones del CdG. El desempeño de cada una de las funciones ha sido clasificado en tres niveles (*en formación, en desarrollo y optimizado*) presentados más arriba. En total, la MDI utiliza 21 indicadores de desempeño del CdG. La finalidad de la MDI es ayudar a evaluar la etapa de desarrollo institucional del CdG para determinar en qué aspectos el desempeño real de determinada función del CdG dista más de aquel que aseguraría el pleno desempeño de sus funciones. Así, los esfuerzos para mejorar el desempeño pueden adaptarse a las fortalezas y debilidades particulares de cada caso.

En un escenario ideal, un CdG habrá institucionalizado los procesos necesarios para planificar las prioridades y estrategias del período de gobierno del jefe del Ejecutivo; tendrá poder real para diseñar e implementar las políticas públicas en forma consistente; contará con mecanismos para monitorear el desempeño de los ministerios y las agencias, y mejorar del desempeño cuando se descubran problemas; tendrá organizaciones o asesores para emprender negociaciones políticas para asegurar la aprobación del programa de gobierno, y tendrá unidades para comunicar en forma coherente las medidas de todo el gobierno y considerar las opiniones de la ciudadanía sobre la evolución de los asuntos públicos a los efectos de promover la participación.

Cuadro 2.2: Matriz de desarrollo institucional de los Centros de Gobierno

Función	Indicador	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
Requisitos previos generales para todas las funciones	1. Claridad de los roles y responsabilidades	Hay una división formal del trabajo entre las unidades que componen el CdG, pero en la práctica hay grandes solapamientos, ambigüedades y brechas en el ejercicio de las funciones, que limitan la habilidad del jefe del Ejecutivo de hacer que los miembros del CdG rindan cuentas.	La distribución de expectativas y responsabilidades suele estar clara para todos los actores, pero persisten duplicaciones ocasionales (a pesar de que algunas pueden ser diseñadas deliberadamente por el jefe del Ejecutivo debido a su estilo de gestión preferido).	Hay unidades e individuos en el CdG con responsabilidades y mandatos claros para desempeñar las diferentes funciones y tareas, y el jefe del Ejecutivo puede hacer que los miembros del CdG rindan cuentas por los resultados en sus roles respectivos.
	2. Empoderamiento político brindado por el jefe del Ejecutivo	Varios ministros, altos funcionarios y otros actores relevantes no ven al CdG como un instrumento legítimo del jefe del Ejecutivo y tratan con él directamente, o en general emprenden sus propias iniciativas sin involucrar al CdG de ninguna manera.	El jefe del Ejecutivo provee respaldo político a los miembros del CdG, pero algunos ministros o miembros de la coalición de gobierno ignoran con frecuencia al CdG al diseñar, negociar, implementar o comunicar sus políticas.	Las unidades y funcionarios de CdG pueden hablar en nombre del jefe del Ejecutivo, y los ministros reconocen que los requerimientos y decisiones del CdG tienen total respaldo del jefe del Ejecutivo.
	3. Capacidades técnicas y valor agregado	El CdG tiene un personal júnior con ciertos conocimientos técnicos, pero les falta la jerarquía y el peso para ser una contraparte creíble para los sectores y mejorar su trabajo.	El CdG tiene suficiente personal sénior y competente para interactuar con los ministerios para por lo menos algunos de los objetivos prioritarios, para los cuales son percibidos como contribuidores valiosos.	El personal del CdG tiene suficiente jerarquía, competencia y credibilidad para interactuar con todos los sectores prioritarios, y para agregar valor al trabajo de los sectores y ayudarlos a alcanzar resultados.

Cuadro 2.2: Matriz de desarrollo institucional de los Centros de Gobierno (cont.)

Función	Indicador	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(i) Gestión estratégica	4. Objetivos prioritarios en el plan del gobierno	No hay plan de gobierno, o solo existe en la forma de enunciados generales, pero sin una clara priorización, o las prioridades no se expresan como metas medibles a ser alcanzadas, no hay indicadores de éxito y las trayectorias no están definidas; por lo tanto el plan no guía en realidad la formulación de políticas.	Hay un plan del gobierno con objetivos medibles y estrategias, pero el CdG tiene una influencia limitada en el diseño de políticas por parte de los ministerios y agencias, o sus indicadores de desempeño no son enteramente relevantes para los objetivos.	Hay un plan de gobierno (que puede ser parte de un plan nacional de desarrollo) que define los sectores prioritarios, objetivos accionables, estrategias, líneas de acción e indicadores de desempeño. El plan guía los planes operacionales de los ministerios y agencias según las prioridades del jefe del Ejecutivo.
	5. Articulación y coherencia en la planificación estratégica	El CdG solo provee lineamientos generales para la formulación de los planes sectoriales, y el vínculo y la coherencia entre la orientación general del gobierno y los planes ministeriales son limitados.	El CdG trabaja con ministerios y agencias para definir los objetivos prioritarios, pero no puede asegurar que todos los planes ministeriales o sectoriales estén alineados con las prioridades del jefe del Ejecutivo y del gobierno en su conjunto, o que sean suficientemente coherentes y desafiantes.	El CdG establece estándares y trabaja con los ministerios y agencias durante todo el proceso de gestión estratégica, para asegurar que los objetivos prioritarios del gobierno guíen en forma efectiva la formulación de los planes sectoriales y operacionales, con objetivos desafiantes pero realistas.
	6. Alineación entre las prioridades del gobierno y el presupuesto	No hay alineación del presupuesto con el plan de gobierno, o no hay plan de gobierno y por lo tanto el presupuesto es de facto el plan.	Las prioridades del gobierno guían la asignación del presupuesto, aunque esas decisiones rara vez se fundamentan en evidencia sobre el impacto real de los programas en las áreas prioritarias en años previos.	Los presupuestos de los ministerios y agencias están muy alineados con las prioridades del gobierno como resultado del trabajo conjunto del CdG con ellos en el proceso anual de formulación del presupuesto. Esto incluye un análisis del costo-beneficio de los programas existentes en las áreas prioritarias en años previos.
	7. Análisis prospectivo y adaptación del plan a circunstancias cambiantes	No hay ámbitos de análisis prospectivo o existen solo informalmente, quizá con instancias más establecidas para ciertas áreas (como análisis macroeconómicos), pero este trabajo no conduce a actualizaciones del plan del gobierno.	Hay mecanismos efectivos de análisis prospectivo para al menos algunas áreas de política pública, pero los objetivos prioritarios se actualizan solo implícitamente (por ejemplo, a través de ajustes en el presupuesto), sin un proceso formalizado para incorporar cambios y verificar su coherencia estratégica.	Las prioridades reciben ajustes explícitos o actualizaciones a través de procedimientos establecidos que incorporan cambios en los niveles estratégico u operacional, asegurando así que continúan estando en conformidad con la orientación estratégica del gobierno.

Función	Indicador	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(ii) Coordinación de políticas	8. Enfoque de conjunto de gobierno para los objetivos prioritarios	A pesar de que muchos objetivos prioritarios son transversales (especialmente aquellos que están orientados a resultados), el CdG no establece estándares ni provee incentivos para la colaboración entre ministerios, así que las prioridades son abordadas mayormente en cada ministerio y agencia por separado.	Los ministerios, agencias y otros actores relevantes del sistema de prestación de servicios trabajan en forma colaborativa para algunos de los objetivos prioritarios, aunque el CdG no ha podido extender este modelo a todas las áreas que tratan con objetivos prioritarios.	Las iniciativas del gobierno en todos los objetivos prioritarios transversales se tratan con una perspectiva de conjunto de gobierno, con el liderazgo del CdG para articular a los actores relevantes, proveer incentivos para la colaboración y asegurar recursos compartidos para tratar el problema.
	9. Coordinación del diseño y contestabilidad de las políticas	Los ministerios toman decisiones en forma independiente o solamente comparten información básica con sus pares en la misma área de políticas o tema, y el CdG no ha establecido rutinas para asegurar que se consulte con los actores relevantes o se consideren otras opciones para las decisiones en las áreas prioritarias.	Los ministerios intercambian información en forma rutinaria sobre las decisiones que pueden afectar a sus pares, pero la toma de decisiones conjunta es limitada o depende de la voluntad de los ministerios involucrados; la efectividad de los organismos interministeriales liderados por el CdG también es restringida, por lo que la contestabilidad todavía no está institucionalizada para las áreas prioritarias.	El CdG lidera reuniones periódicas de comités interministeriales, gabinetes sectoriales o instancias similares, en las cuales los ministerios toman decisiones acerca del diseño de políticas en cuestiones que los involucran mutuamente, se utilizan procesos que aseguran la consideración de alternativas y la consulta a las partes interesadas, con un sólido asesoramiento político y técnico para todas las áreas prioritarias.
	10. Coordinación de la implementación de programas y de la provisión de servicios	El CdG no ha establecido rutinas o ámbitos que reúnan a los ministerios y agencias para coordinar la implementación de los programas, por lo que cada uno implementa sus propios programas y provee servicios con un mínimo intercambio de información o colaboración con sus pares, lo que con frecuencia lleva a casos de duplicación, ineficiencia y falta de impacto.	El CdG se asegura de que los servicios provistos por diferentes ministerios y agencias en ciertas áreas clave (como el sector social) estén integrados, o al menos alineados, pero este enfoque no se ha extendido a la mayoría de las áreas prioritarias para la implementación de programas y la provisión de servicios.	La implementación de programas que contribuyen a alcanzar objetivos en las áreas prioritarias se coordina en reuniones periódicas entre los organismos, lideradas por el CdG, y de esta forma se evitan duplicaciones, lo que mejora el impacto de cada iniciativa individual mediante la producción de sinergias y la simplificación del acceso del ciudadano a través de enfoques conjuntos.
	11. Arbitraje de conflictos (coordinación vertical)	Los desacuerdos de política pública entre los ministerios a menudo se hacen públicos o se elevan al jefe del Ejecutivo para su resolución, sin intermediación previa del CdG.	El CdG es reconocido por la mayoría de los ministerios y altos funcionarios como un árbitro legítimo y útil, aunque todavía no se han institucionalizado rutinas para tratar proactivamente los problemas.	El CdG arbitra en forma rutinaria y preventiva los desacuerdos de política pública entre ministerios, asegurando así su alineación con la orientación general del gobierno, y solo eleva al jefe del Ejecutivo los problemas que no se han podido resolver en un nivel inferior y requieren su intervención directa.

Cuadro 2.2: Matriz de desarrollo institucional de los Centros de Gobierno (cont.)

Función	Indicador	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(iii) Monitoreo y mejora del desempeño	12. Sistema de monitoreo del desempeño	No hay reporte periódico de avance de parte de los sectores al CdG (aparte de los indicadores básicos del presupuesto) y el CdG solo recolecta datos sobre el desempeño en forma reactiva, especialmente después de la emergencia de un problema o del inicio de una crisis.	Hay informes periódicos de los sectores al CdG sobre los objetivos prioritarios, aunque todavía hay lugar para la mejora en los tipos de indicadores que se utilizan (indicadores de proceso o insumo en lugar de indicadores de producto o resultado) y en la capacidad de supervisar en forma continua los avances.	El CdG monitorea continuamente los avances para las prioridades clave del gobierno, sobre todo mediante el uso de indicadores de producto, resultado y costo-beneficio que capturan en forma precisa el desempeño, y mediante el uso de <i>software</i> que permite el seguimiento en tiempo real.
	13. Uso de la información sobre el desempeño en las prioridades y retroalimentación con los sectores	El CdG no puede utilizar información sobre el desempeño para la toma de decisiones porque esta no está disponible o porque no es confiable, y por lo tanto no puede proporcionar una retroalimentación a los sectores a fin de realizar correcciones oportunas para mejorar el desempeño antes de que los problemas se tornen demasiado serios.	El CdG lidera reuniones de revisión o tiene otros mecanismos para brindar retroalimentación para discutir cambios con los ministerios y agencias, pero a las reuniones a veces les falta un enfoque de resolución de problemas, o se convierten en sesiones meramente informativas, lo que limita su capacidad para mejorar el desempeño.	El CdG ha establecido rutinas para brindar retroalimentación en forma regular a los sectores analizando su desempeño, introduciendo correcciones y ajustes cuando los resultados no se consiguen, y usando de manera sistemática la evidencia para fundamentar las decisiones de política pública y de gestión (con seguimiento en reuniones subsiguientes).
	14. Apoyo para el jefe del Ejecutivo en el monitoreo del desempeño	El jefe del Ejecutivo no recibe reportes periódicos sobre los objetivos prioritarios y el CdG solo le proporciona ocasionalmente información adecuada de seguimiento como preparación para sus reuniones con los ministros.	El jefe del Ejecutivo, o un delegado al que haya empoderado, recibe regularmente informes que le permiten monitorear el nivel de cumplimiento de los objetivos prioritarios de los ministerios y agencias, y de los acuerdos alcanzados con sus responsables, pero en forma ad hoc, o confiando principalmente en la información suministrada por los ministerios y agencias sin que el CdG la valide o analice.	El jefe del Ejecutivo, o un delegado al que haya empoderado, recibe regularmente informes que le permiten monitorear el nivel de cumplimiento de los objetivos prioritarios de los ministerios y agencias, así como los acuerdos alcanzados con sus responsables, para todas o la mayoría de las áreas de política pública relevantes, con información verificada por el personal del CdG en forma institucionalizada y con análisis que le agrega valor.
	15. Mecanismos de intervención para mejorar el desempeño de los ministerios y agencias	El CdG carece de las capacidades técnicas necesarias para promover innovaciones que mejoren el desempeño del gobierno y no tiene rutinas para ayudar a las organizaciones que tienen un desempeño bajo.	Cuando el desempeño es insuficiente, el CdG está empoderado y tiene algunas capacidades técnicas para intervenir, identificar las causas del problema y recomendar cambios, pero esto no se lleva a cabo sistemáticamente mediante rutinas establecidas.	El personal del CdG es competente en el análisis de datos y las herramientas de gestión, y ha desarrollado rutinas de intervención para desbloquear obstáculos, aumentar el desempeño y construir capacidad en los ministerios y agencias cuando se identifican problemas.

Función	Indicador	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(iv) Gestión política de las políticas públicas	16. Institucionalización de la gestión política	El CdG no lidera las negociaciones políticas para aprobar las iniciativas prioritarias del gobierno, dejando que cada sector lleve a cabo sus propias negociaciones, o lo hace sin una estrategia coordinada.	El CdG está a cargo de la negociación política para avanzar en el plan de gobierno, pero solo interactúa con algunos de los actores relevantes o no lo hace de manera plenamente unificada y coherente.	El CdG lidera las negociaciones con otros actores relevantes (dentro del Poder Ejecutivo, del Legislativo, de los partidos políticos, de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado) para aprobar e implementar las prioridades del gobierno, siguiendo una estrategia coordinada para negociar acuerdos en nombre del jefe del Ejecutivo.
	17. Gestión de los conflictos sociales	Los conflictos sociales no se previenen activamente y se tratan de manera ad hoc, sin una estrategia coordinada, o bien el CdG les proporciona a los ministerios y organismos una guía débil sobre cómo resolverlos.	El CdG ha desarrollado ciertas rutinas con el objetivo de anticipar y tratar posibles conflictos sociales, pero solo se utilizan en ciertos casos para algunos sectores, lo que limita la consistencia de la respuesta del gobierno.	El CdG ha establecido mecanismos para anticipar, prevenir y tratar posibles conflictos sociales de manera coordinada y coherente. Los mecanismos se usan sistemáticamente en todos o en la mayoría de los casos, con protocolos ya definidos, para asegurar que aquellos que toman las decisiones cuenten con información suficiente de múltiples fuentes para tomarlas, monitorear que los compromisos se pongan en práctica y comunicar estas decisiones de manera efectiva.
	18. Asesoría jurídica	En el CdG no hay un equipo o una unidad que trate la legalidad de las propuestas de política pública y las acciones del jefe del Ejecutivo. El jefe del Ejecutivo no recibe asesoramiento sobre las herramientas legales disponibles para aprobar las iniciativas del plan de gobierno.	El CdG tiene una unidad o un equipo que evalúa la legalidad de las propuestas de política pública y las acciones del jefe del Ejecutivo, pero no tiene capacidad política ni técnica para dictaminar sobre iniciativas para todos los ministerios, o para proporcionar asesoría jurídica acerca de qué herramienta es más conveniente para aprobar las iniciativas.	Todas las iniciativas principales de política pública y las acciones del jefe del Ejecutivo reciben una revisión legal por parte de una unidad o un equipo del CdG, que también aconseja al jefe del Ejecutivo sobre las herramientas legales más apropiadas (políticas y técnicas) para aprobar las iniciativas del gobierno.

Cuadro 2.2: Matriz de desarrollo institucional de los Centros de Gobierno (final)

Función	Indicador	CdG en formación	CdG en desarrollo	CdG optimizado
(v) Comunicación de resultados y rendición de cuentas	19. Estrategia de comunicación	No hay una coordinación central de las comunicaciones del gobierno o los funcionarios de alto nivel no siguen una estrategia común (desarrollada por el CdG) en sus mensajes públicos, o el jefe del Ejecutivo tiene apoyo limitado para preparar sus discursos y comunicaciones.	El CdG coordina las comunicaciones del gobierno pero solo parcialmente, y es incapaz de alinear a todos los altos funcionarios en una estrategia común. El CdG apoya al jefe del Ejecutivo en sus comunicaciones y discursos con asesores generalistas.	El CdG coordina y alinea los contenidos y los tiempos de las comunicaciones del gobierno (con estándares claros para todos los altos funcionarios que hablen en nombre del gobierno), apoya al jefe del Ejecutivo con la preparación de discursos y otros mensajes con un equipo especializado en esta tarea, y monitorea el impacto de las comunicaciones del gobierno para mejorar su efectividad y asegurar que los ciudadanos “sientan” los resultados.
	20. Mecanismos de transparencia	El CdG no ha establecido ningún estándar que deban seguir los ministerios y agencias en lo que respecta a la disseminación de información al público, o no hay mecanismos para auditar o validar los datos que se publican.	El CdG establece estándares para los ministerios y agencias en lo que respecta a la disseminación de información al público, pero el cumplimiento por parte de los ministerios y agencias, o la existencia de mecanismos para validar los datos, son parciales o limitados.	El CdG establece estándares para los ministerios y agencias sobre el tipo de información que debería disseminarse al público, y puede asegurar el cumplimiento y la adecuada accesibilidad de la información, con mecanismos para garantizar la validación de los datos que se publican.
	21. Mecanismos de debate y participación	El CdG no proporciona incentivos ni mecanismos para alentar a los ministerios y agencias a que busquen las opiniones o la participación de los ciudadanos, empleados del gobierno y otras partes interesadas pertinentes, o estos solo existen formalmente sin que se pongan realmente en práctica.	El CdG promueve la búsqueda y la recepción de la opinión y la participación de los ciudadanos, los empleados del gobierno y otras partes interesadas pertinentes, pero hay una respuesta limitada por parte del gobierno a estos puntos de vista.	El CdG se asegura de que los ministerios y agencias escuchen las opiniones de los ciudadanos, los empleados del gobierno y otras partes interesadas pertinentes, incluyendo oportunidades efectivas de debatir las decisiones del gobierno y sus acciones.



3

El fortalecimiento del Centro de Gobierno a nivel nacional: el caso de Chile

Los capítulos 1 y 2 definieron un marco conceptual del Centro de Gobierno (CdG) y analizaron las tendencias regionales del desempeño de los CdG en América Latina y el Caribe (ALC). En el presente capítulo se estudia la manera en que las instituciones de CdG de Chile operaron entre 2010 y 2013, un período de innovaciones en las prácticas del CdG. Durante este período, el Ministerio de la Presidencia adoptó un papel más prominente, al liderar la gestión estratégica del programa de gobierno, coordinar el diseño y la implementación de las políticas, monitorear el cumplimiento de las prioridades de gobierno y mejorar la rendición de cuentas ante los ciudadanos. El presente capítulo examina este proceso en detalle, incluyendo la experiencia de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC) que se creó en 2010 y fortaleció la coherencia estratégica del programa de gobierno, orientándola hacia la obtención de resultados.²⁶ Por otra parte, este capítulo identifica oportunidades para mejorar el desarrollo de las funciones esenciales del CdG y recopila lecciones aprendidas para otros países de la región. También se discuten vías potenciales para lograr una mayor institucionalización dado que, como se indicó en el capítulo 2, los CdG que han

desarrollado mayores capacidades generalmente enfrentan el reto de consolidar este desempeño (véase también el capítulo 4 sobre Pernambuco, Brasil).

En la primera sección de este capítulo se describe la manera en que el CdG ha operado en Chile, así como los roles y contribuciones que han tenido la UPGC y la División de Coordinación Interministerial (DCI) del Ministerio de la Presidencia. En la segunda sección se evalúa esta experiencia a la luz de evidencia comparada proveniente de otros países, y se ofrece un análisis de la sostenibilidad futura de esta experiencia. Finalmente, en la tercera sección se presenta una síntesis de las principales lecciones aprendidas que el caso chileno podría brindar a otros países interesados en el fortalecimiento de las funciones de sus CdG.

²⁶ Estimar el impacto de las reformas institucionales sobre los resultados para la sociedad es particularmente difícil, dado que no hay un contrafáctico (qué habría pasado de no haber existido las reformas) muy claro. No obstante, como se muestra en el presente capítulo, hay evidencias que indican que el fortalecimiento del CdG contribuyó a concentrar el trabajo del gobierno en mejorar el logro de resultados prioritarios.

Introducción y contexto

Varias organizaciones y unidades han sido responsables por las funciones de CdG en Chile desde el retorno de la democracia en 1990. En general, diversas organizaciones han tenido una responsabilidad compartida en el desempeño de estas funciones.

- La *gestión estratégica* ha sido responsabilidad principalmente del Ministerio de la Presidencia, que generalmente ha liderado la formulación del programa de gobierno. Sin embargo, en ciertas ocasiones otras dos unidades han jugado roles clave: la Unidad de Asesoría Presidencial, compuesta por entre ocho y 10 profesionales organizados por sectores (por ejemplo: educación, salud, pobreza y seguridad ciudadana), con sede en la Presidencia,²⁷ y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, sobre todo por su autoridad de asignación presupuestaria.
- En términos de *coordinación de políticas*, tanto la DCI, en el seno del Ministerio de la Presidencia, como varios comités interministeriales han sido los protagonistas principales. Además, esta función también se llevó a cabo entre 2010 y 2014 por medio de reuniones bilaterales entre el presidente y los ministros (con participación de la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de la Presidencia y la Unidad de Asesoría Presidencial).
- El *monitoreo y la mejora del desempeño* han sido encabezados tradicionalmente por la Dirección de Presupuestos, sobre todo en términos de la evaluación a posteriori de dicho desempeño. Entre 2010 y 2014, el Ministerio de la Presidencia amplió su participación en esta función mediante la creación de la UPGC.

- La *gestión política de las políticas públicas* ha sido responsabilidad del Ministerio de la Presidencia, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (conocido como MININT & SP), al que generalmente se considera como el jefe político dentro del Consejo de Ministros, así como de un comité político constituido por los ministros clave del gobierno (con frecuencia incluye a un ministro clave de cada uno de los partidos de la coalición de gobierno).
- El Ministerio Secretaría General de Gobierno (o SEGEGOB) ha encabezado la función de *comunicación de los resultados y rendición de cuentas*, si bien algunos miembros de la Unidad de Asesoría Presidencial han actuado como voceros y redactores de discursos de varios presidentes.

El gráfico 3.1 muestra una representación visual de la configuración típica del CdG durante este período.

Antecedentes: el Centro de Gobierno en Chile (1990–2010)

Con frecuencia, el CdG no suele estar determinado únicamente por lineamientos constitucionales e institucionales, sino también por el enfoque o estilo de gestión de cada jefe del Ejecutivo (por ejemplo, una mayor o menor delegación de funciones), de la experiencia y cohesión de los equipos políticos que lo apoyan, y de las redes

²⁷ La Presidencia incluye varios de los tipos de unidades descritas en el capítulo 1, tales como las *unidades de apoyo directo al jefe del Ejecutivo* (responsables de gestionar la agenda presidencial, administrar la correspondencia y otras tareas similares), las *unidades de asesoría sobre políticas* (constituidas por entre ocho y 10 asesores) y la *unidad de comunicaciones* (responsable de la redacción de discursos). Generalmente, se alude a los asesores del presidente con la expresión segundo piso, pues trabajan en el *segundo piso* del palacio presidencial (La Moneda).

Gráfico 3.1: El Centro de Gobierno en Chile, 2010–14



Fuente: Dumas, Lafuente y Parrado (2013).

Notas: La estructura es similar en el caso de gobiernos anteriores, con excepción hecha de la UPGC (creada en 2010) y el número y la naturaleza de los comités interministeriales que, como se verá, presentaron una variación considerable a lo largo del tiempo.

y relaciones personales entre los miembros que conforman el CdG. Desde la restauración de la democracia, lejos de ser una entidad monolítica, el CdG en Chile se ha encontrado en un estado de cambio y adaptación permanente (Fernández y Rivera, 2012). Desde 1990 a la fecha, la forma en que el CdG en Chile ha funcionado en la práctica ha variado significativamente (Boeninger, 2007; Aninat y Rivera, 2009; Egaña y Chateau, 2011; Fernández y Rivera, 2012). Sin entrar en mucho detalle, esta sección presenta las principales características del CdG de Chile en el período 1990–2010, y algunos de los hitos que determinaron su evolución a lo largo del tiempo (véase el gráfico 3.2).²⁸

En 1990 se sentaron las bases institucionales que dieron forma al CdG otorgando rango ministerial al Ministerio de la Presidencia y a la SEGEOB que, junto con el Ministerio de Hacienda, constituían el entorno más cercano del presidente.²⁹ Los ministros que lideraban cada uno de estos ministerios se convirtieron de hecho en los principales asesores del presidente, por lo que no existía diferencia entre la

²⁸ Es difícil hablar de evolución como tal, dado que las características del CdG no se desarrollaron linealmente a lo largo del tiempo, sino que más bien obedecieron al estilo de cada presidente.

²⁹ Se trata de la Ley 18.993 del 21 de agosto de 1990, que creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Gráfico 3.2: El Centro de Gobierno en Chile: principales hitos, 1990–2010



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3.1: Titulares de los ministerios pertenecientes al Centro de Gobierno, 1990–2013

Presidentes/ Ministerios	Aylwin (1990–94)	Frei (1994–2000)	Lagos (2000–06)	Bachelet (2006–10)	Piñera (2010–13) ^a
Interior	E. Krauss	G. Correa C. Figueroa R. Troncoso	J.M. Insulza F. Vidal	A. Zaldívar B. Velasco E. Pérez Y.	R. Hinzpeter A. Chadwick
Ministerio de la Presidencia	E. Boeninger	G. Arriagada J. Villarzú J. Biehl J.M. Insulza	A. García M. Fernández F. Huenchumilla E. Dockendorff	P. Veloso J. Viera-Gallo	C. Larroulet
SEGEGOB	E. Correa	V. Rebolledo J.J. Brunner J. Arrate C. Mladinic	C. Huepe H. Muñoz F. Vidal O. Puccio	R. Lagos W. F. Vidal C. Tohá P. Armanet	E. Von Baer A. Chadwick C. Pérez
Ministerio de Hacienda	A. Foxley	E. Aninat M. Marfán	N. Eyzaguirre	A. Velasco	F. Larraín
Total	4	13	11	10	7

Fuente: Ministerio de la Presidencia (sin fecha).

^a Hasta el 20 de junio de 2013.

asesoría institucional (ministros y sus equipos) y la asesoría personal del presidente (Fernández y Rivera, 2012).

En la primera administración democrática luego del gobierno militar, los ministros del CdG permanecieron en sus cargos durante todo el período presidencial, dotando al CdG de gran

estabilidad (cuadro 3.1). En un régimen multipartidista como el chileno, el presidente debe velar por la cohesión del bloque de partidos que componen la coalición gobernante. Esta tarea no solo requiere mantener un equilibrio político entre los diferentes partidos, sino también asegurar que el programa de gobierno refleje

adecuadamente la ideología de cada partido. Durante este período, los partidos dejaron de lado sus diferencias ideológicas para concentrarse en lograr una transición exitosa a la democracia, lo que indudablemente ayudó al CdG a operar de manera más eficaz.

Si bien hubo cierta continuidad al comienzo del siguiente período presidencial (1994–2000), los cambios en el personal del gabinete y factores externos, como la crisis asiática, dieron mayor peso al Ministerio de Hacienda y el ministro que lo encabezaba fue el único que se mantuvo en el cargo durante casi todo el período presidencial³⁰ (Egaña y Chateau, 2011). Durante este período, surgieron las llamadas “agendas propias de los ministros” (Egaña y Chateau, 2011), que podrían considerarse el primer síntoma de una mayor fragmentación o de una menor cohesión en el seno de los partidos de la coalición gobernante.

Durante los dos primeros períodos, el Ministerio de la Presidencia asumió la responsabilidad completa de *monitorear* el programa de gobierno y solicitó a cada ministerio que fijara objetivos individuales, los que se convirtieron posteriormente en compromisos ministeriales. Estos objetivos debían clasificarse de acuerdo con su tipo (legislativo o de gestión) o su rango territorial (nacional, regional o local). La DCI reunía datos cada seis meses y organizaba reuniones con cada ministro para discutir sus avances. Sin embargo, en 1998 la Dirección de Presupuestos encabezó un esfuerzo para fortalecer los métodos utilizados para medir el desempeño del sector público, adoptando un papel más importante en el *monitoreo y mejora del desempeño*. La Dirección de Presupuestos introdujo e institucionalizó un conjunto de indicadores de desempeño mediante el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), aunque fundamentalmente en relación con los procesos y la gestión.³¹

Entre 2000 y 2006 hubo un marcado cambio en la organización del CdG, en

comparación con la de gobiernos anteriores. La Unidad de Asesoría Presidencial fue priorizada para llevar a cabo la *gestión estratégica* por sobre los ministerios del CdG, y se estableció a la Dirección de Presupuestos como líder en cuanto a *coordinación*. Egaña y Chateau (2011:48) describen el amplio rol de la Unidad de Asesoría Presidencial y la definen como “un actor diferente al presidente y que como tal asume funciones estratégicas y operacionales, toma contacto directo con los otros ministerios de gobierno y con las autoridades regionales, incide en la definición de políticas públicas, monitorea su implementación e interviene en los rediseños, etc.”. La función de *gestión política de las políticas públicas* seguía a cargo de los ministerios del CdG reunidos en el comité político presidido por el Ministerio del Interior. Esta separación de funciones entre ambas entidades, sin embargo, generó momentos de tensión entre los ministros y los asesores presidenciales. Fernández y Rivera (2012: 44) sostienen además que la “consolidación de la DIPRES [la Dirección de Presupuestos] como alternativa para la operación cotidiana y la coordinación gubernamental” también es una característica de este período.

En este mismo período, la función de *monitorear* las metas de gobierno por parte del CdG siguió adelante, si bien de manera compartida entre la DCI y la Unidad de Asesoría

³⁰ E. Aninat dejó el puesto cuando quedaban solo tres meses del período presidencial.

³¹ El trabajo de la Dirección de Presupuestos en este período en la elaboración de presupuestos basados en resultados tenía una perspectiva integral a toda la actividad gubernamental, con la intención de construir capacidad en todas las áreas de la administración. Este enfoque es diferente al de concentrarse más sobre las prioridades del gobierno, que la presente publicación postula para el CdG (y que fue el elegido por el Ministerio de la Presidencia). Además, en el modelo PMG, los sectores, en acuerdo con la Dirección de Presupuestos, seleccionaban los objetivos, muchos de los cuales referían a procesos. Para un análisis detallado del PMG y de la función de evaluación, véase Banco Mundial (2008) y Banco Mundial (2006), respectivamente.

Presidencial. El Ministerio de la Presidencia introdujo un sistema informático llamado Programación Gubernamental, para monitorear los compromisos. Los datos arrojados por el sistema se actualizaban trimestralmente, y luego se los incluía en un informe que se enviaba al presidente y al ministro del sector correspondiente, en el cual se evaluaba el avance logrado en relación con cada compromiso.

La tendencia hacia un fortalecimiento del Ministerio de Hacienda, de la Dirección de Presupuestos y de la Unidad de Asesoría Presidencial, en combinación con un Ministerio de la Presidencia relativamente débil, se mantuvo entre los años 2006 y 2010, acompañada de una mayor fragmentación de las entidades *coordinadoras*. Un aspecto que caracterizó la gestión gubernamental durante este período presidencial fue la proliferación de comisiones o comités interministeriales sobre una amplia variedad de temas, algunos de los cuales tuvieron corta vida. En este período de cuatro años, operaron más de 39 entidades de coordinación interministerial (Larroulet, 2012). Durante el mismo período, el sistema de programación gubernamental instalado en el Ministerio de la Presidencia se complementó con otro sistema para *monitorear* los compromisos presidenciales (asumidos en discursos o durante la campaña electoral), bajo la supervisión de la Unidad de Asesoría Presidencial, luego de que el desempeño de la DCI fuera valorado negativamente por parte de la Presidencia (Egaña y Chateau, 2011:168–71).

Quizá como consecuencia de la prevalencia del Ministerio de Hacienda en el período de 2000 a 2010, las decisiones relativas a políticas públicas y a gestión estratégica se concentraron cada vez más en un número reducido de actores, lo que llevó a la aparición de ciertos problemas. Como se describe en el capítulo 1, la contestabilidad de las políticas públicas, entendida como la posibilidad de que múltiples actores participen en el proceso y contribuyan

a la formulación de políticas, se ha subrayado como uno de los componentes clave del ciclo de políticas públicas en los países más avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Banco Mundial, 2010a). En el caso de Chile y en la opinión de Fernández y Rivera (2012:44), este “excesivo involucramiento del Ministerio de Hacienda en la política sectorial tendrá una grave repercusión en la gestión gubernamental”.

El período 2010–13

El gobierno que asumió el poder en marzo de 2010 definió siete prioridades programáticas a abordar en este período: i) crecimiento económico, ii) empleo, iii) seguridad pública, iv) educación, v) salud, vi) pobreza y vii) perfeccionamiento de la democracia. En el recuadro 3.1 se resumen los principales objetivos de cada uno de estos ejes estratégicos (se agregó luego una octava prioridad: la reconstrucción necesaria a raíz del devastador terremoto que golpeó al país a principios de 2010).

A fin de asegurar el cumplimiento de las metas declaradas, el presidente anunció la creación de la UPGC como parte del Ministerio de la Presidencia. Esta unidad, que el presidente esperaba establecer como sistema permanente para el *monitoreo* de los resultados del programa de gobierno, informándole periódicamente sobre los avances alcanzados, se inspiraba en otros países de la OCDE, en especial el Reino Unido.

La creación de la UPGC y la expansión del papel que desempeña la DCI del Ministerio de la Presidencia fueron dos de las principales reformas para fortalecer el CdG. El Ministerio de la Presidencia asumió funciones importantes en áreas clave, como la *coordinación* de los comités interministeriales y la participación en reuniones bilaterales, estas últimas utilizadas por el presidente como una práctica habitual de trabajo y de relación con sus ministros y que se constituyeron en foros para la toma de decisiones y la

Recuadro 3.1: Los siete ejes estratégicos del período presidencial 2010-14 y sus principales objetivos

I. EJE CRECIMIENTO

- Mantener el equilibrio macroeconómico y reducir el déficit fiscal estructural a 1% del producto interno bruto (PIB) para el año 2014.
- Lograr un crecimiento promedio del PIB del 6% en el curso del período de gobierno.
- Duplicar la inversión en ciencia y tecnología para finales del período de gobierno, pasando del 0,4% al 0,8% del PIB.
- Crear 100.000 nuevas empresas durante el período de gobierno.
- Reducir de 27 a solo 16 el número de días necesarios para crear una empresa.

II. EJE EMPLEO

- Crear un millón de nuevos puestos de trabajo de calidad durante el período 2010-14.
- Mejorar las condiciones de empleo en el país, reduciendo la tasa de accidentabilidad al 4% para 2015, y reduciendo la tasa de mortalidad en el trabajo a 5 por cada 100.000 trabajadores para 2015.

III. EJE SEGURIDAD CIUDADANA

- Reducir en un 15%, para 2013, la tasa de victimización, que es el número de hogares que son víctimas de delitos.
- Reducir en un 25% para 2013 los delitos cometidos en espacios públicos.
- Crear un nuevo tipo de institucionalidad, adecuada para la coordinación en la lucha contra el crimen.
- Reducir el índice de temor de la población.

IV. EJE EDUCACIÓN

- Mejorar la calidad de la educación preescolar y otorgar cobertura completa para los niños de las familias que pertenecen al 60% de la población con menores ingresos, para 2014.
- Mejorar la calidad de la educación, aumentando en 10 puntos en promedio el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) para el 4º grado de primaria, para 2014.
- Mejorar la calidad de los profesores, duplicando el número de estudiantes que ingresan a carreras de pedagogía con resultados superiores a los 600 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), con miras a alcanzar el ingreso de 4.000 para 2014.
- Mejorar la calidad de la educación pública, abriendo 60 nuevas escuelas de excelencia en todo Chile, dando cobertura a todas las grandes ciudades del país.
- Mejorar la calidad de la educación superior en Chile, optimizando el acceso y los sistemas de información y transparencia de la educación superior.

V. EJE SALUD

- Desarrollar instrumentos con miras a alentar la adopción de estilos de vida saludables, combatiendo el sedentarismo y la obesidad, y disminuir el tabaquismo y el consumo de alcohol.
- Acabar con las listas de espera para acceder a los servicios quirúrgicos y de tratamiento para los padecimientos abarcados en el Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE) para noviembre de 2011.
- Acabar con las listas de espera de más de un año para acceder a los procedimientos quirúrgicos no relacionados con el AUGE antes de mayo de 2013.
- Construir al menos 10 nuevos hospitales y 56 nuevos centros de salud familiar para finales del período de gobierno.

VI. EJE POBREZA

- Erradicar la pobreza extrema para 2014 y reducir la pobreza en general para el mismo año, con miras a eliminarla por completo para 2018.
- Construir las instituciones permanentes que sean necesarias para superar la pobreza.

VII. EJE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

- Mejorar la calidad de la atención que se da a los usuarios de los servicios estatales.
- Aumentar la participación ciudadana.
- Mejorar la administración del Estado y de las personas que trabajan para ella.
- Generar mecanismos que permitan una descentralización progresiva en lo administrativo, lo político y lo fiscal.

Fuente: Gobierno de Chile (2010). Puede consultarse en: http://www.gob.cl/cumplimiento/objetivos_estrategicos.html.

Nota: En 2013 el número de objetivos estratégicos llegó a 40.

resolución de cuellos de botella que obstaculizaban la acción gubernamental.

A un nivel más sistémico, hubo dos elementos administrativos distintivos que tuvieron un impacto importante en el fortalecimiento del CdG. En el ámbito político, especialmente durante el primer año de gobierno, el presidente nombró a varios ministros y viceministros que no pertenecían a ninguno de los partidos de la coalición. Cabe destacar que el nombramiento de viceministros se llevó a cabo previa consulta con el ministro correspondiente. Anteriormente, los gobiernos buscaron mantener el equilibrio entre los partidos políticos al formar los equipos ministeriales; es decir, si el ministro pertenecía a un partido de la coalición, entonces el viceministro tenía que pertenecer a otro partido. Entre 2011 y 2013, la composición del gabinete ministerial se tornó cada vez más política, aunque se mantuvo la idea de formar equipos políticamente afines dentro de cada cartera.

En cuanto a la gestión del desempeño institucional, y potenciado por la afinidad política del equipo de cada sector, se reforzaron los vínculos programáticos y estratégicos. La relación jerárquico-organizacional entre ministerios y agencias también se fortaleció, utilizando un modelo de tipo *holding* (Chile Gestiona). Además, se tomaron medidas para una planificación estratégica más integrada sectorialmente. En gobiernos anteriores, la baja capacidad y el escaso poder político del jefe del sector para establecer prioridades sectoriales, o para acordar y monitorear el cumplimiento de las metas pertinentes de cada una de sus agencias, se tradujo en el desarrollo de una brecha entre las metas informadas a la Dirección de Presupuestos o a la Presidencia y las metas que las agencias estaban intentando, de hecho, alcanzar. Las agencias desarrollaron técnicas llamadas “de simulación” en relación con las metas importantes (Banco Mundial, 2011a). El nuevo enfoque, establecido en 2011 mediante

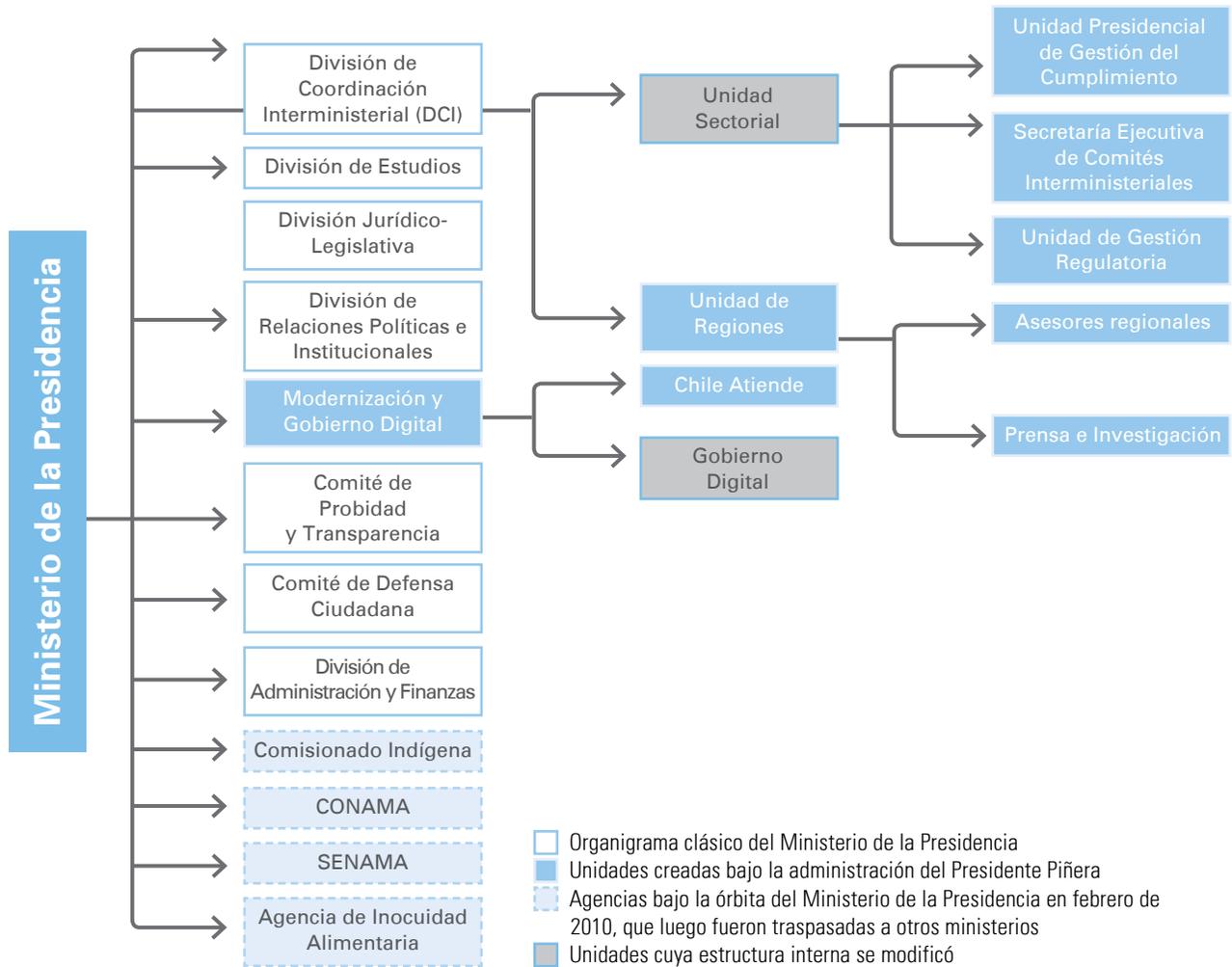
el uso del programa Chile Gestiona, buscaba establecer una mejor conexión entre las metas presidenciales y las unidades responsables de su cumplimiento.

El rol del Ministerio de la Presidencia, la DCI y la UPGC (2010–13)

Uno de los principales esfuerzos legislativos en este período fue el de restaurar la identidad original del Ministerio de la Presidencia como órgano coordinador y asesor, retirándole su papel de ejecución. El Artículo 1 de la Ley 18.993 de agosto de 1990, por el que se crea el Ministerio de la Presidencia, establece que esta unidad será responsable de “realizar funciones de coordinación y de asesor directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros”. La ley señala que además de un ministro y de un viceministro, el Ministerio habrá de contar con seis divisiones: i) División Ejecutiva; ii) División Jurídico-Legislativa; iii) DCI; iv) División de Relaciones Políticas e Institucionales; v) División de Estudios, y vi) División de Administración General.

Pero en los años transcurridos desde la creación de la ley, se agregaron divisiones adicionales: el Servicio Nacional del Adulto Mayor, la Comisión Nacional del Medioambiente, el Comisionado Indígena y la Agencia de Inocuidad Alimentaria. Tras la incorporación de estas divisiones, el papel del Ministerio de la Presidencia pasó de ser asesor a ejecutor. Como se señala en el capítulo 1, puede resultar riesgoso para la organización de los CdG incluir unidades que no desempeñen funciones prioritarias referidas al conjunto de gobierno; así pues, buscando fortalecer su mandato original, desde que concluyó 2010 el Ministerio de la Presidencia transfirió estas responsabilidades a otros ministerios y agencias. En el gráfico 3.3 se muestra el diagrama organizacional del Ministerio de la Presidencia.

Gráfico 3.3: Diagrama organizacional del Ministerio de la Presidencia



Fuente: Dumas, Lafuente, y Parrado (2013).

Una segunda iniciativa se propuso mejorar la función coordinadora del Ministerio de la Presidencia, mediante el fortalecimiento de la DCI, tanto para el diseño de políticas como para su implementación.

El proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas en Chile durante el período comprendido entre 2010 y 2013 generalmente tenía lugar en dos ámbitos dentro del CdG: en el comité interministerial correspondiente y en las reuniones bilaterales. El Ministerio de la Presidencia, la Dirección de Presupuestos y la Unidad de Asesoría Presidencial compartían las funciones asociadas con cada departamento y proceso de

toma de decisiones. El proceso de coordinación interministerial no siempre era claro o preciso, lo que inevitablemente llevaba a superposiciones entre los múltiples actores. Esto ocurrió especialmente durante el primer año en el cargo.³²

Si bien cada comité interministerial era presidido por un ministerio, a partir de 2010 sus

³² El proceso de toma de decisiones por parte del Ejecutivo comenzaba mucho tiempo antes de que se presentara una propuesta oficial ante el CdG. El ministerio del sector era responsable de redactar la propuesta general que, en su debido momento, se presentaba ante un comité interministerial o en una reunión bilateral para lo tocante a la toma de decisiones.

secretarías ejecutivas se ubicaron en la DCI del Ministerio de la Presidencia, organismo responsable de convocar a los comités, fijar la agenda y llevar el control de acuerdos y tareas. Esta función de la DCI significó un cambio en la situación observada en gobiernos anteriores, en los que la secretaría se hallaba dentro del mismo ministerio que presidía cada comité. La motivación de este cambio fue evitar que el ministerio que presidía cada comité se apropiara de la agenda, y excluyera a otros actores o se desviara de la agenda fijada por el presidente en el plan de gobierno. Con la única excepción del Comité Político, los comités eran convocados por la DCI y la agenda se fijaba de común acuerdo entre la DCI y el ministerio que lo presidía. Los comités se reunían una vez al mes (salvo el Comité Político, que se reunía una vez a la semana) y siempre en La Moneda (el Palacio Presidencial). Excepto por el Comité Político, en las reuniones de los comités sectoriales siempre participaban un representante de la Dirección de Presupuestos y uno de la Unidad de Asesoría Presidencial.³³ El presidente no participaba en ninguno de los tres comités interministeriales de carácter sectorial.

Una vez que se alcanzaba la claridad y un consenso relativo en torno a un nuevo programa dentro del comité interministerial y que el comité había logrado un avance suficiente para discutir los asuntos con el presidente, la Unidad de Asesoría Presidencial establecía una fecha y convocaba a una reunión bilateral. El ministro o los ministros responsables de la propuesta participaban junto con sus respectivos equipos técnicos. El presidente siempre asistía acompañado por su equipo de CdG: i) la Dirección de Presupuestos, ii) la Unidad de Asesoría Presidencial y iii) el Ministerio de la Presidencia. La mayor parte de las veces, el Ministerio de la Presidencia se hallaba representado por el jefe de la DCI, acompañado por el coordinador de la UPGC a cargo del asunto, así como por el jefe de la División Jurídica (en caso de ser necesario). Durante la reunión, se presentaba la propuesta, se trataban

los aspectos que podían llevar a desacuerdos entre los ministros o los miembros del CdG, el presidente tomaba las decisiones necesarias y se determinaban los pasos a seguir.³⁴

Las agencias y los actores disponibles para participar en la coordinación interministerial *ex post* (para la *implementación*) eran los mismos que habían participado en la etapa de toma de decisiones; sin embargo, el uso de comités interministeriales y de reuniones bilaterales para hablar sobre cumplimiento era mucho menos frecuente que lo necesario para la toma de decisiones. Las reuniones bilaterales y las sesiones de comité sobre cumplimiento tendían a celebrarse con mayor frecuencia en torno a fechas o eventos importantes, como en ocasión de los mensajes presidenciales de cada 21 de mayo, cuando se entregaban los informes ministeriales de rendición de cuentas de fin de año o cuando había algún cambio de ministro. Cada uno de estos eventos era una oportunidad para analizar la ejecución de los compromisos prioritarios. Aunque la DCI y la UPGC tenían ambas un papel que cumplir en las dos etapas de la coordinación interministerial, era en la etapa de implementación que el papel de la UPGC era más activo e importante.

³³ El formato de estas reuniones era muy similar. Generalmente, había un grupo de ministros participantes, algunos de pleno derecho, según el tipo de comité en cuestión, y el resto invitados, de acuerdo con los temas a tratar. Las reuniones duraban alrededor de dos horas y se discutían aproximadamente unos cuatro temas en el curso de las mismas.

³⁴ La frecuencia de estas reuniones variaba de acuerdo con el ministerio. Los 22 ministros sostuvieron reuniones bilaterales con el presidente, pero la programación y frecuencia de las mismas dependía de los temas a discutir y de la proximidad de las responsabilidades de cada ministro con los objetivos estratégicos del presidente. Por ejemplo, podía haber más de una reunión al mes con el Ministerio de Educación (hubo más de 15 de ellas en marzo de 2013), en tanto que hubo solo dos reuniones con el Ministro de Bienes Nacionales entre 2010 y 2013. La agenda de reuniones bilaterales del presidente podía estar apretada, dependiendo del número de reuniones programadas para cada mes. Por ejemplo, en 2012 hubo 18 reuniones bilaterales en agosto, 13 en octubre y 21 en noviembre. En estas reuniones bilaterales, la Unidad de Asesoría Presidencial desempeñaba un papel más importante que el del Ministerio de la Presidencia.

Recuadro 3.2: Adaptación del modelo a un enfoque territorial: la Unidad de Regiones

Hacia finales de 2010, y en parte debido al conflicto con los pueblos indígenas que se desencadenó en septiembre, el Ministerio de la Presidencia tomó conciencia de que existía la necesidad de agregar una dimensión territorial a las siete prioridades programáticas definidas por el gobierno. A partir de esa base, el Ministerio creó la Unidad de Regiones, cuyo mandato fue asesorar y dar apoyo a los intendentes regionales (nombrados por el presidente) en la elaboración e implementación de sus respectivos Planes Regionales de Gobierno.

El primer paso en la elaboración de estos planes fue convocar a todos los intendentes regionales y explicar en qué consistiría la labor. Se estableció una metodología para preparar los planes, según la cual cada intendente seleccionaba cuatro de las siete prioridades del gobierno, y las adaptaba a nivel regional. Aunque no estuvieran necesariamente en la lista de las siete prioridades originales, podían agregarse dos o tres prioridades a estas cuatro. Por ejemplo, existía un eje de conectividad, ligado a mejorar el acceso al transporte por parte de los ciudadanos (por ejemplo, a puertos, rutas y carreteras) y un eje de comunicaciones (por ejemplo, telefonía e Internet).

Una vez hecha esta presentación, el Jefe de la Unidad de Regiones dedicó tiempo a recorrer cada una de las regiones, y a trabajar en cada plan regional con el Secretario Regional Ministerial correspondiente.^a En general, los Planes Regionales de Gobierno se centraban exclusivamente en iniciativas de inversión pública (no implicaban la creación de programas o iniciativas especiales, que son responsabilidad de los ministerios y las agencias). Una vez logrado consenso sobre el plan, se programaba una reunión bilateral entre el presidente y cada uno de los intendentes. Una vez aprobado cada plan, se fijaba una fecha para su lanzamiento oficial, ceremonia en la que participaba el presidente.

Como en el caso de la UPGC, la Unidad de Regiones era responsable de monitorear el avance y el cumplimiento de cada plan, así como de ayudar a resolver fallas en la coordinación interministerial que pudieran afectar negativamente el cumplimiento de los compromisos. Dado que los planes se comprometían casi exclusivamente en proyectos de inversión, el trabajo de coordinación interministerial resultaba clave, pues la aprobación y el financiamiento de proyectos de inversión en Chile requieren el concurso de varias instituciones.^b

Fuente: Ministerio de la Presidencia (2013).

^a Las secretarías regionales ministeriales son las autoridades del sector en la región. Sus nombramientos se hacen en consenso con cada intendente local y el ministro del sector correspondiente. Presiden la oficina o entidad descentralizada del ministerio de área correspondiente.

^b El proceso generalmente requiere del consenso del Ministerio de Desarrollo Social, del ministerio sectorial correspondiente y de las autoridades políticas regionales, que incluyen al gobernador y al resto del gobierno regional.

A partir de 2010, la DCI se organizó en dos unidades: la Unidad Sectorial, que ejercía la secretaría ejecutiva de los comités interministeriales e incluía a la UPGC, y la Unidad de Regiones. La UPGC estaba a cargo de *monitorear* el programa de gobierno y todos los compromisos presidenciales. A diferencia de los gobiernos anteriores, no coexistían compromisos ministeriales independientes, reduciéndose el espacio para las agendas sectoriales, por lo menos en cuanto a contenido programático. La Unidad de Regiones se estableció unos meses después de su contraparte sectorial, y su creación se debió a la necesidad de “bajar” las prioridades presidenciales fijadas en los siete ejes programáticos al ámbito territorial. En el recuadro 3.2 se describen las funciones y tareas de la Unidad de Regiones.

Una vez anunciada la creación de la UPGC en el discurso del 21 de mayo de 2010, se

dio paso a un proceso de reflexión en torno a la estructura que habría de tener la unidad y las funciones que debería de cumplir. La experiencia se basó fundamentalmente en el modelo implementado en el Reino Unido, y durante este proceso el Ministerio de la Presidencia contó con el apoyo de una empresa consultora internacional que, junto con ex funcionarios del Reino Unido, habían apoyado procesos similares en otros países.

A la UPGC, que era parte de la DCI, se le habían asignado las siguientes funciones: i) gestión estratégica de la planificación de las acciones de gobierno; ii) coordinación de las políticas, función ejercida sobre todo a través de la DCI; iii) monitoreo y mejora del desempeño, y iv) rendición de cuentas. Al anunciar la creación de la UPGC, el presidente sostuvo que su mandato consistía en “[establecer] un sistema permanente de evaluación y control de resultados

que informe periódicamente al presidente de la República sobre su estado de avance”. Antes de describir la manera en que estas funciones (que son similares a las presentadas en los capítulos 1 y 2 para los CdG en general, salvo por la *gestión política de las políticas públicas*) habrían de cumplirse, cabe mencionar dos conclusiones clave, que resultan pertinentes a todas ellas: el papel subsidiario de la DCI-UPGC y su empoderamiento por parte del presidente. Dado que el ejercicio del poder genera por sí mismo infinitas oportunidades para el surgimiento de pugnas internas, resultaba muy importante que se percibiera a la DCI-UPGC como un socio invisible y no como un competidor por protagonismo.³⁵ Esta noción de subsidiaridad se enfatizó desde un principio, pero requería que hubiese confianza entre los miembros de la unidad y sus contrapartes sectoriales. Además, una condición necesaria para que la DCI-UPGC pudiera cumplir su misión era que debía estar empoderada por el presidente y participar en todas las reuniones interministeriales y bilaterales que tuvieran que ver con la gestión estratégica y programática.

Gestión estratégica

Esta función, implementada durante los primeros meses después de asumir el cargo, consistía en ayudar a los ministerios sectoriales prioritarios en la estructuración de sus planes de acción, para que estuvieran alineados con las prioridades estratégicas del gobierno y que contuvieran metas e indicadores accionables. Si bien un *think tank* había trabajado en el desarrollo del programa de gobierno desde antes de la campaña presidencial, las estrategias no se habían desarrollado al nivel de detalle necesario en muchos de los sectores. Con este fin, la UPGC financió consultas con expertos internacionales, quienes contribuyeron a definir las estrategias y las iniciativas que debía incluir, pero reconociendo asimismo que el rol de la unidad era acompañar el proceso, asegurar que fuera accionable y

tratar de aportar experiencias similares y mejores prácticas. En concreto, esta función incluía dos elementos. En primer lugar, la UPGC brindaba el apoyo necesario para dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo deben medirse los resultados? ¿Existen fuentes adecuadas de información para la medición? ¿Deben definirse indicadores indirectos? De ser así, ¿cuáles son los más apropiados? En segundo lugar, la UPGC desarrolló una metodología que comprendía “rutinas” asociadas con el cumplimiento, que fueran aceptadas por los ministerios sectoriales correspondientes y que pudieran institucionalizarse, en particular en lo referente a la recopilación de datos, la redacción de informes internos y externos, y la celebración de reuniones o foros para el intercambio de información y/o para llevar a cabo un examen cruzado.

Este trabajo hacía necesario contar con conocimiento técnico en la prestación de servicios para apoyar a los distintos sectores. Además de ayudar al establecimiento de la unidad (sus funciones, estructura, papel, perfiles profesionales y la manera en que debía relacionarse con los ministerios sectoriales), la consultora internacional también brindó su apoyo para generar el contenido de los programas de cada eje estratégico o, en ausencia de estos, para definir la metodología que permitiera determinar dicho contenido estratégico.³⁶ La consultora capacitó a miembros de la UPGC para que estos pudieran conducir

³⁵ Edgardo Boeninger, primer Ministro de la Presidencia tras la creación de esta dependencia, solía enfatizar este aspecto. Michael Barber (2008) también es muy claro al respecto, como lo es también sobre la importancia de crear relaciones con otros ministerios y colaboradores en las que todos salgan beneficiados.

³⁶ La consultora utilizó un equipo de cuatro miembros de tiempo completo y un experto internacional en cada campo, con el fin de apoyar en contenido estratégico (educación, salud y seguridad pública). El trabajo se llevó a cabo en el curso de poco más de cinco meses. En los tres primeros, el apoyo era más completo e involucraba a todo el equipo. En los últimos dos meses, el trabajo era más liviano y consistía en que el director de cada proyecto se reuniera con un comité y con la DCI a lo largo del período.

los llamados “diálogos de desempeño”, que forman parte de una metodología pensada para revelar las causas reales que impiden alcanzar los resultados y cumplir con las metas, en lugar de aceptar explicaciones superficiales. También contribuyó a dicho proceso con los siguientes elementos: i) aporte de expertos internacionales (especialmente en las áreas de educación, salud y seguridad pública); ii) reunión de evidencias comparativas y mejores prácticas, y iii) definición de indicadores viables e identificación de las fuentes de información necesarias.

Al principio, la UPGC contaba con coordinadores estratégicos instalados en las oficinas del ministerio sectorial que requiriera apoyo (a menudo en la oficina misma del ministro o del viceministro), pero esta manera de trabajar no tuvo éxito. El débil sentido de cuerpo en el seno de la UPGC, y las potenciales fuentes de conflicto asociadas con este tipo de “doble dependencia” a la que se veían sometidos los coordinadores, llevaron al abandono de esta práctica.

El ejercicio de la gestión estratégica y la elaboración del plan de gobierno también incluyeron la colaboración con otras agencias centrales, en especial la Unidad de Asesoría Presidencial y la Dirección de Presupuestos. En esta fase inicial, dedicada a establecer las prioridades, la mayor parte del trabajo se hizo con la Dirección de Presupuestos, cuya participación activa en el proceso de preparación del primer discurso del 21 de mayo y del plan de gobierno estableció las bases para la formulación del primer presupuesto de la administración para 2011.

A pesar de una larga tradición del sector público chileno en medir procesos, productos y resultados, en algunas áreas clave del plan de gobierno no se contaba con instrumentos o fuentes de información para medir los avances. Por ejemplo, no existía ningún parámetro base ni indicadores directos que permitieran cuantificar el número de días necesarios para crear un negocio. De manera similar, aunque existía una encuesta para los usuarios de servicios

hospitalarios, cada establecimiento la aplicaba de manera independiente, reduciendo así la legitimidad y credibilidad de la información. Esto obligó a los equipos de cada ministerio, junto con la UPGC y la consultoría, a identificar los indicadores y las fuentes de información que pudieran revelar de manera efectiva los avances hechos en el cumplimiento de los compromisos presidenciales relativos a cada eje estratégico. Dada la dificultad para hallar un indicador apropiado, es decir, que fuera oportuno, objetivo, accionable y valorable (capaz de mostrar la relación costo-beneficio), se seleccionaron indicadores indirectos en muchos casos.

Si bien algunos de los comités presidenciales operaban con base en resultados (por ejemplo, crecimiento económico, empleo y seguridad), otros operaban con base en productos o procesos, lo que significaba que su vinculación con los resultados era indirecta y, en algunas situaciones, irrelevante. Un ejemplo de este segundo tipo de meta se daba cuando se alcanzaba un acuerdo para presentar un proyecto de ley ante el Congreso. Aunque este hito representara un paso en la dirección correcta, no era indicativo de la posibilidad de que la iniciativa fuese aprobada y resultaba aún menos útil para estimar con cualquier grado de precisión la contribución que la ley pudiera tener en el bienestar de los ciudadanos. El cuadro 3.2 presenta un desglose de los 40 objetivos estratégicos, agrupados conforme a las ocho prioridades. La mitad de ellos se basaban fundamentalmente en el logro de resultados. Asimismo, el informe de cumplimiento preparado tras tres años de gobierno identificó 271 acciones, muchas de ellas asociadas con insumos y procesos necesarios para el logro de los 40 objetivos estratégicos descritos. La versión más reciente de la página web sobre cumplimiento, lanzada en mayo de 2013, permitía a sus lectores hacer una distinción de cada tipo de compromiso; es decir, diferenciar aquellos que se centraban más en resultados (los 40 objetivos estratégicos) de los

Cuadro 3.2: Clasificación de objetivos estratégicos

	Insumo	Proceso	Producto	Resultado	Total
Crecimiento	—	1 (17%)	—	5 (83%)	6 (100%)
Empleo	—	—	1 (25%)	3 (75%)	4 (100%)
Seguridad ciudadana	1 (17%)	1 (17%)	—	4 (67%)	6 (100%)
Educación	3 (33%)	1 (11%)	2 (22%)	3 (33%)	9 (100%)
Salud	1 (20%)	3 (60%)	1 (20%)	—	5 (100%)
Pobreza	—	3 (75%)	—	1 (25%)	4 (100%)
Calidad de la democracia	—	—	1 (20%)	4 (80%)	5 (100%)
Reconstrucción	—	—	1 (100%)	—	1 (100%)
Total	5 (13%)	9 (23%)	6 (15%)	20 (50%)	40 (100%)

Fuente: Ministerio de la Presidencia (2013).

Notas: La clasificación de objetivos y acciones se realizó de conformidad con criterios establecidos por los autores. Los insumos (*inputs*) son los recursos humanos y monetarios, así como otros activos. Las actividades son las acciones y procesos que llevan a cabo las autoridades con el fin de transformar los insumos en productos. Los productos (*outputs*) son todos aquellos que pueden atribuirse directamente a la actividad del gobierno. Finalmente, los resultados (*outcomes*) son los efectos de los productos además de otros intereses afectados en la sociedad.

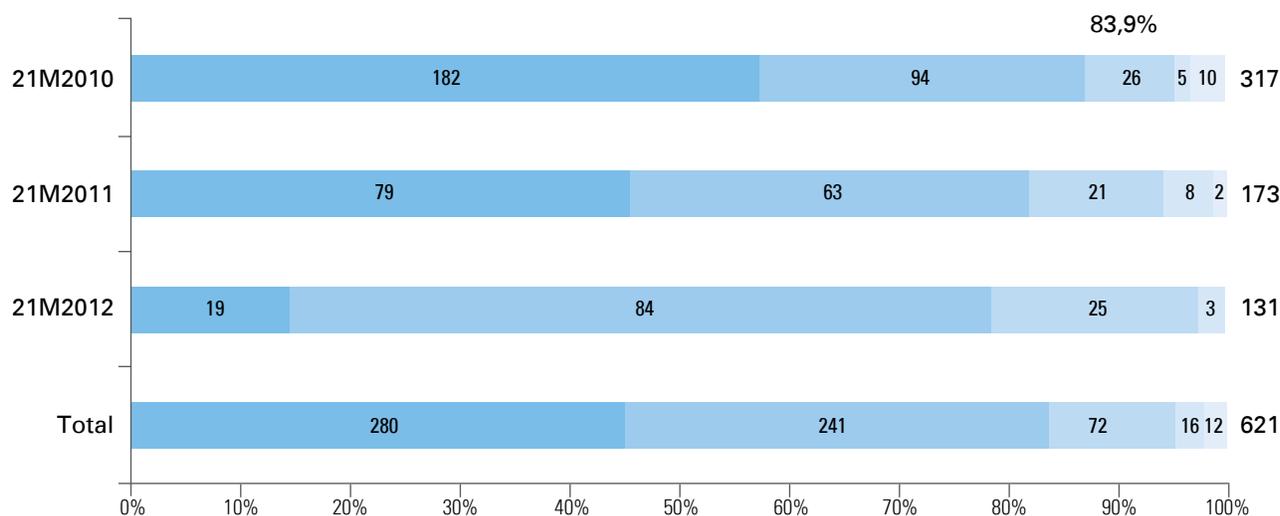
que ponían un mayor énfasis en los insumos y los procesos (las 271 acciones).

Una vez finalizado el plan de gobierno, con sus prioridades ordenadas por rango, sus objetivos estratégicos y sus acciones, así como identificados sus indicadores precisos y sus objetivos, el instrumento resultante distaba mucho de ser estático en naturaleza; el número de acciones comprometidas y monitoreadas aumentó año tras año. El gráfico 3.4 indica el número de compromisos asumidos en los discursos presidenciales del 21 de mayo durante los primeros tres años de gobierno (2010 a 2012), así como su estatus. El número total de compromisos aumentó de 317 en 2010 a 621 para 2012.³⁷ Una de las razones subyacentes a este aumento tiene que ver con la naturaleza dinámica del gobierno y la necesidad de incorporar al plan estratégico objetivos nuevos que habían sido previamente ignorados (por ejemplo, compromisos vinculados con la educación

superior y que surgieron, en parte, como respuesta a las manifestaciones estudiantiles de 2011). Como se mencionó en la sección “Funciones del Centro de Gobierno” en el capítulo 1, la *gestión estratégica* es una función más dinámica que un simple ejercicio de planificación de una sola vez. El gráfico 3.4 muestra que, de los 621 compromisos, la gran mayoría se había alcanzado (45%) o estaba en vías de ser alcanzada dentro del tiempo programado (39%); el 11% requería atención; el 3% presentaba retrasos, y el 2% había sido descartado. Establecer una atribución causal para este alto nivel de logros no es posible pero, como se discute en

³⁷ El número total de compromisos es mayor que los mencionados aquí, pues incluye compromisos anunciados en discursos y declaraciones hechas por fuera de los discursos del 21 de mayo. Además, hay otros compromisos ministeriales que no se hacen públicos, pero que se toman en el curso de reuniones bilaterales o en el seno de alguna otra entidad gubernamental.

Gráfico 3.4: Compromisos presidenciales asumidos en los discursos del 21 de mayo: avances logrados hasta diciembre de 2012



- Cumplido: finalizado según se había comprometido.
 - A tiempo en su cumplimiento: dentro de los plazos planteados para su logro.
 - Requiere atención: existen riesgos para su cumplimiento.
 - Atrasado: aún no se ha cumplido conforme al plazo establecido por el presidente.
 - Descartado: se dejó de lado por razones técnicas o presupuestarias, o por cambios en las prioridades.
- Fuente: UPGC-Ministerio de la Presidencia.

el presente capítulo, la UPGC era percibida al interior del gobierno como un instrumento relevante para mantener a los sectores enfocados en el alcance de estas metas.

La relación entre el Ministerio de la Presidencia (en especial la DCI y la UPGC) y la Dirección de Presupuestos se consolidó durante esta fase de monitoreo mediante la combinación de contribuciones a los dos eventos anuales más importantes de la gestión gubernamental: la elaboración del discurso del 21 de mayo y la de la Ley de Presupuesto. En la versión ideal, el Ministerio de la Presidencia encabezaba la preparación del mensaje presidencial del 21 de mayo, en tanto que la Dirección de Presupuestos se aseguraba de que no se hicieran promesas que carecieran de apoyo presupuestario. Por otra parte, la Dirección de Presupuestos dirigía la formulación de la Ley de Presupuesto con asistencia del Ministerio de la Presidencia, garantizando así que las decisiones estratégicas del

presidente recibieran la prioridad que requerían y que el presupuesto pudiera financiarlas (recuadro 3.3). Este proceso resultaba ventajoso, en primer lugar, porque fijaba los objetivos estratégicos; y, en segundo lugar, porque permitía evaluar los requisitos presupuestarios. En otras palabras, el presupuesto seguía al plan estratégico y no viceversa, incluso cuando existieran puntos de vista contrapuestos entre sí.

Coordinación de políticas

Esta función busca resolver fallas de coordinación interministerial que limitan los avances en el cumplimiento de los compromisos gubernamentales, ayudando a detectar problemas y trabajando para mitigarlos. Además, la coordinación de políticas ha brindado un respaldo para las tomas de decisiones interministeriales. Con este fin, el equipo de la DCI-UPGC formó parte de la secretaría ejecutiva de los comités

interministeriales y asistió a las reuniones bilaterales y, por lo tanto, fue un componente clave en el cumplimiento de esta función.

Monitoreo y mejora del desempeño

Esta función estuvo a cargo de custodiar la integridad y el foco de la estrategia programática delineada por el gobierno mediante el monitoreo permanente de los compromisos en las ocho prioridades del plan de gobierno. En otras palabras, impedir que la contingencia desviara el foco de la agenda y de los recursos hacia objetivos que no estuvieran contemplados en el

plan de gobierno. En caso de que alguna contingencia resultara imposible de obviar, la responsabilidad consistía en ajustar la estrategia para abordar el problema (como ocurrió con la educación superior, en respuesta a las manifestaciones estudiantiles de 2011). Además, cuando los resultados eran inferiores a lo esperado, la UPGC tenía la responsabilidad de dar apoyo para modificar la estrategia o las actividades contempladas. Al igual que en la preparación del plan estratégico, esta función se realizaba asistiendo al liderazgo técnico ejercido por los expertos de cada ministerio. No la ejecutaba la UPGC, que carecía de *expertise* técnica sectorial. La función

Recuadro 3.3: Compromisos presidenciales y proceso de formulación presupuestaria

La Dirección de Presupuestos participaba en todas las reuniones bilaterales celebradas entre el presidente y sus ministros, con el fin de garantizar una buena conexión entre el plan estratégico del gobierno y la formulación del presupuesto. En las reuniones bilaterales, la Dirección de Presupuestos cumplía dos papeles esenciales: i) aportar elementos de juicio y evidencia que ayudaran a cuantificar el impacto presupuestario de las acciones discutidas y señalar la manera en que los gastos adicionales habrían de financiarse (readjudicación de recursos del presupuesto vigente o aumento en gastos) y ii) llevar un registro de las decisiones tomadas y de las prioridades acordadas entre cada ministro y el presidente.

Sin embargo, la presencia de un funcionario de alto rango de la Dirección de Presupuestos (un cargo político o de confianza) resultaba una condición necesaria, aunque no suficiente en sí misma, para lograr una integración adecuada entre las prioridades presidenciales y el presupuesto, pues el proceso de formulación presupuestaria en Chile se basa en la interacción entre los equipos técnicos de la Dirección de Presupuestos (especialistas sectoriales y servidores públicos de carrera) y los jefes de la División de Administración y Finanzas de cada agencia.

Mientras se redactaba el presupuesto y con el fin de explotar la posible asimetría de información en la Dirección de Presupuestos, algunas agencias decidieron deliberadamente no incluir los recursos para las prioridades presidenciales en la solicitud inicial de presupuesto. En lugar de ello, decidieron apostar a la posibilidad de una adjudicación en un aumento presupuestario futuro. En otras palabras, el presupuesto original estaba dirigido a cumplir solo con las necesidades priorizadas por el sector, y se esperaba que el financiamiento de las prioridades presidenciales estaría garantizado y se pondría a disposición con posterioridad.

En un intento por limitar este comportamiento oportunista por parte de los organismos, la Dirección de Presupuestos tuvo que establecer un procedimiento interno para garantizar que la información y los acuerdos alcanzados durante las reuniones bilaterales llegaran hasta los equipos técnicos (especialistas de sector). El nombramiento, en el seno de la Dirección de Presupuestos, de un coordinador encargado exclusivamente de participar en las reuniones bilaterales con el presidente, ayudó a reducir las asimetrías de información, tanto dentro de la organización como con el Ministerio de la Presidencia.

La DCI registraba las actas después de cada reunión y las enviaba al Ministerio de la Presidencia, al Director de Presupuesto y a los jefes de división pertinentes del Ministerio de la Presidencia, así como al coordinador para las reuniones bilaterales de la Dirección de Presupuestos, con el fin de garantizar que tanto esta unidad como el Ministerio de la Presidencia tuvieran la misma información en relación con lo que se había acordado en la reunión, así como asegurar que la información llegara a cada uno de los equipos técnicos de la Dirección de Presupuestos (sectorialistas) de manera relevante y oportuna. Además, esta última tenía acceso a la base de datos de los compromisos.

Otros mecanismos interministeriales para integrar el plan y el presupuesto incluyeron la revisión y aprobación, por parte del Ministerio de la Presidencia, de las definiciones estratégicas de las agencias, de los indicadores de resultados para el presupuesto, de los PMG asociados con la remuneración y de los convenios de desempeño de sus altos directivos públicos (según lo establecido en la ley).

Fuente: Elaboración propia, basada en la información obtenida de los entrevistados.

de *monitoreo y mejora del desempeño* incluía la responsabilidad de dar soluciones a posibles crisis de cumplimiento. El resultado adverso en el ámbito de la seguridad ciudadana que se dio a finales de 2011, por ejemplo, llevó a una crisis de esta naturaleza (recuadro 3.4).

Hubo un período de ajuste en la relación existente entre el Ministerio de la Presidencia (en particular, la DCI) y la Unidad de Asesoría Presidencial en relación con el monitoreo para reducir la duplicación inicial de funciones, especialmente en lo que hacía a una definición clara de quien debía encabezar el avance de los compromisos presidenciales y, por lo tanto, quién debía solicitar información a los ministerios sectoriales. Al principio, la Unidad de Asesoría Presidencial y los coordinadores de la UPGC solicitaban los mismos datos en diferentes formatos

a las mismas contrapartes sectoriales. La situación fue aclarándose con el tiempo y la UPGC asumió la responsabilidad de monitorear y reunir información relativa a los compromisos. No obstante, en circunstancias especiales y debido a contingencias inmediatas o a situaciones de crisis que podían o no estar asociadas con un compromiso o eje estratégico, la Unidad de Asesoría Presidencial podía ponerse directamente en contacto con cada ministro o subsecretario, su jefe de gabinete o sus equipos de asesores.

A pesar de la colaboración entre el Ministerio de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos y del acuerdo existente con la Unidad de Asesoría Presidencial, había una sensación inevitable de que los sectores enfrentaban altos costos de transacción asociados con la satisfacción de las demandas de información

Recuadro 3.4: Manejo de una “crisis de cumplimiento”: el eje de seguridad ciudadana

El eje de seguridad ciudadana incluía un compromiso para reducir en un 15% la tasa de victimización de hogares para 2014. El indicador se basaba en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). El plan Chile Seguro, lanzado en agosto de 2010, se comprometió a una serie de acciones y programas tendientes a alcanzar la meta. En abril de 2011, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) presentó los resultados correspondientes a 2010, indicando que el porcentaje de hogares que habían sido víctimas de un crimen se había reducido de 33,6% en 2009 a 28,2% (equivalente a una disminución de 15,9%). En otras palabras, la meta fijada para los cuatro años del período de gobierno había sido alcanzada en el primer año.

Doce meses después, la ENUSC 2011 reveló que el porcentaje de hogares que habían sido víctimas de un crimen había aumentado de 28,2% a 31,1%. Este aumento de 10% en relación con el año anterior provocó el cuestionamiento del plan Chile Seguro y de la estrategia gubernamental para combatir la delincuencia. En esta circunstancia, se organizaron varias reuniones de trabajo, encabezadas por la Presidencia, con el fin de decidir cómo habría de enfrentarse la situación provocada por los resultados arrojados por la ENUSC. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública (unidad responsable de este eje estratégico) encabezó los esfuerzos para identificar las causas del aumento y evaluar las alternativas de acción. Se organizó una serie de reuniones de trabajo, en las cuales participaron expertos de sector y miembros del Ministerio de la Presidencia (DCI y UPGC), así como de la Unidad de Asesoría Presidencial.

Tras evaluar los datos de la ENUSC y los posibles cursos de acción, el equipo gubernamental optó por mantener el programa Chile Seguro y las acciones a las que se había comprometido, complementándolas con el lanzamiento de planes adicionales relativos a: i) política carcelaria, ii) política fronteriza (Frontera Norte) y iii) el Plan Estadio Seguro. La percepción de un fuerte aumento en la incidencia de delitos en 2011 fue consecuencia de un rebote natural, tras el marcado descenso registrado un año antes. Durante el período de evaluación y toma de decisiones, la UPGC asumió el papel de coordinadora y brindó apoyo estratégico a la gestión, de manera similar a la función que tuvo durante la etapa de planificación estratégica a principios de 2010. En marzo de 2013, el INE publicó las cifras correspondientes a 2012, en las que se indicaba que el porcentaje de hogares víctimas de un crimen había caído a 26,3%, cifra incluso mejor que el 28,2% de la encuesta de 2010.

Más allá de los resultados logrados y de su evolución en el tiempo, esta situación es un buen reflejo de los desafíos propios de la gestión por resultados, a saber: la determinación efectiva de metas, la determinación de si existe una relación causal entre las acciones adoptadas y los resultados logrados (atribución), y la explicación de cambios de corto plazo en situaciones en las que las políticas públicas requieren tiempo y madurez para alcanzar los resultados deseados.

Fuente: Elaboración propia.

provenientes de diversas entidades: una inflación del monitoreo.³⁸

El monitoreo del cumplimiento de los compromisos presidenciales en relación con cada uno de los ejes estratégicos dependía de herramientas básicas de gestión y del personal, relativamente junior, de la UPGC. La metodología de gestión, el análisis de los indicadores, la entrega de informes periódicos, la preparación de hojas de cálculo y presentaciones y el desarrollo de plataformas tecnológicas (herramientas basadas en Internet), entre otros recursos, presentaban un grado de complejidad relativamente bajo, en congruencia con el mínimo necesario para llevar a cabo estas funciones.³⁹ En el recuadro 3.5 se resumen la organización y los recursos humanos de la unidad.

Comunicación de los resultados y rendición de cuentas

Esta función aludía a la difusión oportuna de informes a la ciudadanía sobre los avances logrados por el gobierno en el cumplimiento de los compromisos presidenciales. El deseo de que el gobierno fuera juzgado en base a sus resultados contenía la intención implícita de comunicar a la ciudadanía tanto lo que se había logrado como lo que aún quedaba por alcanzar. La UPGC contribuyó a la realización de esfuerzos más amplios para cumplir con la rendición de cuentas mediante la publicación de varios informes de cumplimiento.

Esta rendición de cuentas se llevaba a cabo en diferentes instancias. Además de los discursos del 21 de mayo, que formaban ya parte del calendario administrativo público chileno, existían informes anuales de rendición de cuentas por parte de ministros y gobernadores, además del informe de rendición de cuentas de la UPGC en lo tocante a los esfuerzos de reconstrucción (cada 27 de febrero y 27 de agosto), la rendición de cuentas relativa a los siete ejes, cada 11 de marzo (aniversario de la toma de posesión del gobierno) y los informes específicos relativos a cada eje, que se daban en otras

ocasiones. El lanzamiento de la versión 2.0 de la página web, que ocurrió en mayo de 2013, representó un paso importante para aclarar este mecanismo continuo de rendición de cuentas.

Análisis de las innovaciones

Las siguientes son las conclusiones del estudio sobre el papel que desempeñaron en Chile el Ministerio de la Presidencia, y en especial la DCI y la UPGC, durante el período comprendido entre 2010 y 2013. El caso se analiza a la luz de la literatura especializada, de las experiencias previas en Chile y de las experiencias internacionales comparables en otros países de la OCDE (que se discuten en el Anexo de la presente publicación). Estas conclusiones están estructuradas en base a preguntas clave, que intentan revelar los logros y retos principales al llevar a cabo las siguientes funciones: i) gestión estratégica; ii) coordinación de políticas; iii) monitoreo y mejora del desempeño, y iv) comunicaciones y rendición de cuentas.

Gestión estratégica

¿Cuál ha sido el rol de la DCI-UPGC en la preparación de planes estratégicos para escoger las prioridades sectoriales, fijar metas realistas para el beneficio de la ciudadanía, definir trayectorias de implementación y corregir potenciales desviaciones?

La DCI-UPGC desempeñó un rol subsidiario, apoyándose en una consultora internacional

³⁸ Estas solicitudes podían incluir pedidos ocasionales de la Unidad de Asesoría Presidencial y del PMG, los compromisos de gestión asumidos por la Dirección de Presupuestos, los indicadores del programa Chile Gestiona de Hacienda y los datos para la evaluación de los programas sociales, campo generalmente encabezado por el Ministerio de Desarrollo Social, entre otros.

³⁹ La nota técnica que originalmente presentó este estudio de caso (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013) muestra ejemplos de la hoja de cálculo utilizada para recopilar información relativa al cumplimiento, así como una captura de pantalla de la plataforma de Internet que pasó a reemplazarla.

para desarrollar una metodología y un proceso accionables, dejando así a los sectores la ejecución de los aspectos técnicos, que se derivaban del plan de gobierno del presidente. Este mismo enfoque se adoptó durante las crisis de cumplimiento; por ejemplo, mediante el ajuste de las metas de seguridad ciudadana tras la presentación de un desvío en estas (véase el recuadro 3.4). La UPGC chilena tenía una pericia (*expertise*) técnica limitada, una de las características principales que la diferenciaban del modelo del Reino Unido y de la Unidad de

Implementación del Gabinete (CIU, por sus siglas en inglés) de Australia. Sin embargo, la UPGC demostró una clara capacidad para establecer las prioridades en el marco de metas e indicadores medibles, con métodos de verificación apropiados. No queda claro si las metas eran realistas o no, ni cómo se fijaron. Los resultados logrados tras tres años de gobierno parecerían indicar que las metas de la mayoría de las prioridades eran desafiantes y a su vez razonables, considerando que no hubo sobrecumplimientos o brechas significativas.

Recuadro 3.5: Unidad de cumplimiento presidencial: recursos humanos y de organización

Personal y estructura

La UPGC se componía de aproximadamente 10 personas, todas con contratos temporarios. La UPGC se estructuró con un coordinador general y un coordinador para cada una de las ocho prioridades estratégicas. Los coordinadores eran asimismo responsables de monitorear otros asuntos de menor prioridad, junto con los ministerios a cargo de cada eje en particular (por ejemplo, el coordinador del eje de educación trabajaba con el Ministerio de Educación, o el coordinador del eje de salud con el Ministerio de Salud). Al mismo tiempo, algunos de estos coordinadores de prioridades estratégicas actuaron como secretarios ejecutivos dentro de los comités interministeriales, en apoyo del director de la DCI.

Perfil del personal

La gran mayoría de los empleados eran relativamente júnior, tenían entre tres y cinco años de experiencia laboral y, sobre todo, provenían del sector privado. Prácticamente ninguno de ellos contaba con experiencia previa en el sector público. La regla general era que debían contar con formación ya fuera en administración de empresas o en ingeniería, con un claro énfasis en gestión estratégica. Dos factores determinaron este perfil de personal: i) el alto costo de contratar a un equipo más experimentado, con formación de posgrado en el extranjero y conocimientos técnicos del área temática asociada, y ii) la escasez de personas que cumplieran con el perfil anterior, en combinación con el riesgo de tener que competir con los ministerios sectoriales correspondientes en la contratación de los servicios de un número reducido de candidatos.

Por otra parte, ninguno de los miembros había tenido actividad política en ninguno de los partidos de la coalición de gobierno. Este perfil del personal de la unidad, que era el mismo en el caso de otros funcionarios de alto rango del Ministerio de la Presidencia, ha sido una de las características de la administración 2010-14, algo que no se había visto previamente en Chile y que conlleva tanto ventajas como desventajas.⁹

Principal desafío (¿y virtud?): alta rotación de personal

Tres años después de su establecimiento, en la UPGC solo quedaban dos de sus miembros originales (uno de los cuales habría de convertirse en jefe de la división). El resto de ellos habían pasado a puestos de alto rango en los ministerios de los que eran contraparte, o a otras áreas en la administración, o bien dejaron sus puestos para cursar estudios de posgrado en el extranjero. La estrecha relación de trabajo existente entre los coordinadores de cada eje y sus contrapartes de sector, el mutuo desarrollo de confianza, el conocimiento técnico y los contactos adquiridos con el tiempo llevaron a que un número importante de miembros de la UPGC fueran buscados para convertirse en asesores, trabajando directamente en los gabinetes de los ministros o de los subsecretarios de sector. Aunque esta rotación por una parte trajo consigo el desafío de reclutar nuevo personal idóneo, capacitarlo y desarrollar nuevamente la confianza en ellos de sus contrapartes, por otra parte aumentó la masa crítica de funcionarios cercanos al poder político.

Fuente: Elaboración propia, basada en información proporcionada por el Ministerio de la Presidencia.

⁹ Este material está basado en entrevistas llevadas a cabo en 2013. Ni el director de la DCI, ni de ninguna otra de las divisiones del Ministerio de la Presidencia, ni siquiera el mismo Ministro de la Presidencia, eran miembros de ninguno de los partidos que constituyen la coalición de gobierno.

El fortalecimiento de la función de gestión estratégica de la DCI y la UPGC, ¿reemplazó o duplicó las tareas de planificación llevadas a cabo por otras entidades gubernamentales?

Como se muestra en el capítulo 2, en varios países de América Latina y el Caribe hay múltiples organizaciones responsables de diferentes aspectos de la función de gestión estratégica, lo que en ocasiones lleva a la duplicación de funciones y crea confusión. En Chile, el establecimiento de la UPGC y el fortalecimiento de la DCI parecen haber sido un intento por equilibrar o casi sustituir el poder de planificación estratégica que hasta entonces había encabezado de manera centralizada la Unidad de Asesoría Presidencial o, en menor medida, la Dirección de Presupuestos. Tras algunos ajustes iniciales, debidos a una duplicación de funciones parcial entre estas dos organizaciones, se alcanzó un equilibrio en el cual el Ministerio de la Presidencia desempeñaba un rol más importante. El Ministerio participó en la identificación de indicadores y fuentes de información que permitieran medir los avances en el cumplimiento de los compromisos presidenciales relativos a cada eje programático, en la validación de las definiciones estratégicas según los ministerios y agencias, así como en la alineación de las prioridades institucionales con el programa de gobierno. Este cambio permitió sustituir una visión de carácter más fiscal o presupuestario de la planificación estratégica por un enfoque con una mayor coherencia estratégica con el programa de gobierno. Además, hubo más duplicación de funciones con la Unidad de Asesoría Presidencial a comienzos del período de gobierno, pero posteriormente la relación pudo converger hacia una mejor colaboración.

¿Pudieron la DCI y la UPGC vincular prioridades y metas con el presupuesto de mejor manera?

La articulación establecida entre el Ministerio de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos tuvo éxito al menos en reducir la asimetría de

información existente entre las prioridades presidenciales y el proceso de negociaciones presupuestarias que tiene lugar entre los especialistas sectoriales de la Dirección de Presupuestos y los ministerios y agencias gubernamentales. Bajo gobiernos anteriores, la relación entre programas y presupuestos por una parte, y las metas presidenciales por la otra, era fundamentalmente de corte formal (se ha detectado esta tendencia en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe; véase el capítulo 2). Entre 2010 y 2013, el rol del Ministerio de la Presidencia consistió en dar información a los sectorialistas de la Dirección de Presupuestos de forma que el presupuesto siguiera al plan –y no al revés–, y en dar visto bueno a ciertos instrumentos clave de la gestión, entre ellos: los indicadores de resultados del presupuesto y del PMG. Sin embargo, el vehículo principal para lograr que el presupuesto se alineara al plan parece haber sido la participación de la Dirección de Presupuestos en todas las reuniones bilaterales. Tras las reuniones, se establecía un mecanismo de coordinación interministerial entre el Ministerio de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos, con el fin de garantizar la consistencia de los acuerdos.

Coordinación de políticas

¿Contribuyeron la DCI y la UPGC a una mejor coordinación gubernamental?

¿En qué aspectos?

Entre 2010 y 2013, el Ministerio de la Presidencia recuperó su papel coordinador (que había ejercido previamente entre 1990 y 1994; Siavelis, 2012), pero esto en sí mismo no significa una mejora en la coordinación gubernamental. Muchos de los entrevistados vinculados a la administración indicaron que el mayor logro de la reestructuración del CdG fue “haberle devuelto a La Moneda la capacidad de gestionar estratégicamente el gobierno”. Esto implica que

la coordinación de la gestión se había ejercido previamente desde fuera de la Presidencia, a través del Ministerio de Hacienda, o que había sido delegada a varios ministerios, dependiendo del tema. Sin embargo, esto debe matizarse en el sentido de que La Moneda también tuvo relevancia en la coordinación a través de la Unidad de Asesoría Presidencial, especialmente entre 2000 y 2006 (Siavelis, 2012:152–55; Egaña y Chateau, 2011).

A partir del análisis realizado y de la información disponible, el fortalecimiento de la DCI, junto con la creación de la UPGC, contribuyó a mejorar la coordinación gubernamental, tanto en términos de procedimientos (mediante comités interministeriales y reuniones bilaterales), como en relación con los logros (enfoque basado en resultados). Como se describe en el capítulo 1 (gráfico 1.2), pueden distinguirse varios niveles de coordinación gubernamental, que van desde una total autonomía ministerial (el nivel más bajo) hasta una buena comunicación interministerial, con consultas entre ministerios con el fin de evitar discrepancias, lograr acuerdos, llevar a cabo arbitrajes interorganizacionales, establecer prioridades de gobierno y cumplir con lo pertinente en relación con dichas prioridades (el nivel más alto). Anteriormente, la presidencia chilena había establecido prioridades gubernamentales y había confiado su monitoreo a diversas unidades –la Dirección de Presupuestos, la Unidad de Asesoría Presidencial, el Ministerio de la Presidencia–, dependiendo de cada período. Si bien el sistema de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo chileno tradicionalmente ha contenido elementos de todos los niveles de coordinación, parecería que el ejercicio de todos estos diferentes niveles no se ha llevado a cabo de manera sistemática o regular, sino que ha sido anecdótico, dependiendo de cada presidente en particular, incluso en el período comprendido entre 2010 y 2013.

El papel coordinador del Ministerio de la Presidencia, comparado con el rol ejercido

por dicho ministerio en períodos anteriores, se desarrolló gracias a un nuevo enfoque de coordinación, basado en la obtención de resultados, estando el 50% de los objetivos estratégicos ligado al logro de los mismos. Esto obligó a los ministerios a alinear sus estrategias a la luz de las prioridades presidenciales, lo que significó que compartían información y consultas entre ellos en la medida en que compartían un objetivo. Fue así como la coordinación alcanzó su nivel más alto (el logro de resultados), alineando las estrategias individuales de cada ministerio no solo desde el punto de vista de la toma de decisiones, sino también en relación con la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, como ya se mencionó (cuadro 3.2), solo una porción de los compromisos presidenciales se propusieron como resultados. La coordinación basada en los procesos siguió adelante, especialmente en relación con las *acciones* comprometidas de las que se esperaba que contribuyeran a lograr los resultados buscados. Hubo más de 600 acciones que monitorear.

Además, el Ministerio de la Presidencia institucionalizó la coordinación al regularizar, racionalizar y simplificar las reuniones de los comités interministeriales, en las que se intercambiaba información y se llevaban a cabo consultas con diversos ministerios sobre asuntos transversales que involucraban a más de uno de ellos. Las reuniones interministeriales no eran, sin embargo, un foro para la toma de decisiones. Asimismo, se conservaron los cuatro comités que habían existido siempre: Político, de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico, y de Infraestructura, Ciudades y Territorio. El número de veces que estos comités se reunían se regularizó, de forma que el Comité Político se reunía una vez a la semana, en tanto que los demás se reunían una vez al mes. Finalmente, la secretaría ejecutiva de estos comités se ubicó en la DCI del Ministerio de la Presidencia. Todas estas decisiones indudablemente ayudaron a institucionalizar la coordinación, y el hecho de que

haya habido un solo ministro de la Presidencia a lo largo de todo el período analizado puede considerarse un factor positivo.

¿Cómo se compara la coordinación gubernamental de la toma de decisiones en Chile entre 2010 y 2013 con iniciativas similares adoptadas en otros países de la OCDE?

La función de coordinación difiere notablemente según el país, sea este un sistema presidencial (como el de Chile) o un sistema parlamentario (como en casi todos los demás países de la OCDE). Como se describió en el capítulo 1, en otros países, especialmente en aquellos con gobiernos parlamentarios, los comités interministeriales están institucionalizados en cuanto a la naturaleza y regularidad de sus reuniones, si bien exhiben cierto grado de flexibilidad. En Chile, durante el período analizado aquí, dado que se trata de un sistema presidencial y dado el estilo personal del presidente, los comités interministeriales no tomaban decisiones; las reuniones bilaterales representaban el principal mecanismo de toma de decisiones (este es el caso en varios países de América Latina y el Caribe, según se analiza en el capítulo 2). Por lo tanto, parecía haber una falta de coordinación en términos de una perspectiva de toma conjunta de decisiones, lo cual existía solo en los niveles más bajos de coordinación (por ejemplo, en el intercambio de datos). La Presidencia jugó un importante papel de arbitraje, ya fuera personalmente o por medio de la Unidad de Asesoría Presidencial o el Ministerio de la Presidencia (asesoría legal y/o la DCI), actuando como instancia de validación sobre los ministros en el proceso de toma de decisiones.⁴⁰

Aunque el presidente y la Unidad de Asesoría Presidencial tuvieron un papel fundamental en la coordinación de los compromisos ministeriales, este papel era reforzado por la DCI, que coordinaba la información y monitoreaba los resultados una vez que las decisiones se tomaban. Además de la intervención de la DCI en los

comités interministeriales, su participación en las reuniones bilaterales resultaba crucial, pues la mayor parte de los esfuerzos de coordinación tenían como propósito alinear las estrategias de los ministerios con las promesas presidenciales. No obstante, más que una coordinación horizontal de la actividad gubernamental, parecía existir una alineación entre las organizaciones individuales y la agenda presidencial, que a menudo dominaba la reunión y prácticamente anunciaba las decisiones que habría de adoptar y llevar a cabo el ministro correspondiente. Más allá de esta característica, la DCI era un instrumento fundamental de coordinación para facilitar las decisiones tomadas por el presidente.

El fortalecimiento de la capacidad coordinadora de la DCI y la UPGC, ¿reemplazó o duplicó funciones existentes en otras entidades de gobierno?

Aunque pudo existir una duplicación parcial de funciones de coordinación con la Unidad de

⁴⁰ En estas reuniones, el presidente solía establecer una posición inicial sobre uno o más temas que concernían al ministerio y, seguidamente, plantear una propuesta a seguir. La Dirección de Presupuestos podía intervenir comunicando el estado del presupuesto en relación con los asuntos que habrían de requerir una valoración económica futura o que ya contarían con una adjudicación presupuestaria. A veces, el ministro que asistía a la reunión podía abstenerse de plantear una postura, pues esta podría ya estar incorporada en la decisión tomada por el presidente. Por lo tanto, las reuniones bilaterales no siempre partían del establecimiento de las posturas de los ministros (responsables de una determinada área), seguido de una retroalimentación por parte del presidente, sino que utilizaban el proceso exactamente inverso. En este proceso, el presidente ejercía un alto grado de control sobre la agenda del ministerio, lo que quizás reflejara su estilo personal. Esto es inusual en otros sistemas y también en los períodos presidenciales anteriores en Chile (Fernández y Rivera, 2012). El Presidente Piñera parecía prestar una mayor atención a la gestión ministerial que sus antecesores, lo que reforzaba su enfoque *hands on* y ligado a resultados. Probablemente esto se debió a que los ministros provenían de un entorno más técnico y a que no se siguió la política partidaria tradicional de asignar puestos por “cuoteo”, lo que permitía a los partidos de la coalición obtener una mayor influencia pero que habría dificultado este estilo de gestión.

Asesoría Presidencial, la DCI-UPGC adoptó un enfoque proactivo, en tanto que la Unidad de Asesoría Presidencial a menudo reaccionaba ante emergencias y contingencias. La UPGC apoyaba la coordinación mediante un contacto diario entre sus miembros y sus contrapartes ministeriales, facilitando así la rápida identificación de cuellos de botella y de fallas de coordinación. Por su parte, la Unidad de Asesoría Presidencial generalmente intervenía solo cuando lo exigía un titular de prensa o algún evento exógeno.

Por lo menos cuatro tipos de actores (el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos y la Unidad de Asesoría Presidencial, además de los ministros sectoriales que formaban parte de los comités interministeriales) participan en la coordinación de gobierno en Chile, y su importancia relativa depende del momento en cuestión. *Seguía sin existir un actor predominante en el sistema que apoyara al presidente en la coordinación.* En primer lugar, aun cuando claramente existía un ministerio con este preciso mandato (el Ministerio de la Presidencia, a través de la DCI), en realidad no siempre cumplía con esta función, ya que siempre había dependido del presidente, sobre todo –según el caso– del Ministerio de la Presidencia o de la Unidad de Asesoría Presidencial. El tipo de oscilación más importante se daba cuando el peso de Hacienda (que era de una naturaleza económica) se enfrentaba al de la Presidencia (de una naturaleza mucho más política). La pugna entre coordinación “política” y “económica”, sin embargo, se pone de manifiesto también en otros países (véase el capítulo 1).

¿Cuál era el grado de coordinación a nivel territorial?

Si bien el sistema de gobierno chileno es unitario y centralista, la creación de la Unidad de Regiones y la preparación de planes regionales

para adaptar el plan de gobierno significó un importante paso, aparentemente bien recibido por las agencias descentralizadas de la administración central. La Unidad de Regiones, creada unos meses después de su equivalente sectorial, ayudó a los intendentes de las regiones a ordenar las siete prioridades programáticas a nivel territorial. Según algunos de los entrevistados, los legisladores en particular consideraron que este esfuerzo aportaba un valor agregado significativo. Se trata de un ámbito en el que podría investigarse más, aunque podría depender en gran medida de la agenda descentralizadora del país.

¿Aumentó la contestabilidad del ciclo de políticas?

La mejora en coordinación, la duplicación parcial de funciones en el CdG (que llevó a un intercambio y a la competencia de ideas que luego fueron arbitradas por el presidente cuando se tomaban las decisiones) y la publicación de las prioridades, estrategias, objetivos y resultados contribuyeron a una atmósfera de mayor contestabilidad en el ciclo de políticas públicas. La UPGC y la DCI no tuvieron un papel preponderante en la definición de políticas públicas. Sin embargo, el fortalecimiento de la coordinación mediante los mecanismos antes mencionados parece haber contribuido a una mayor contestabilidad. Por ejemplo, el CdG contrató a expertos externos para la preparación de los planes de algunos sectores, contribuyendo a las políticas diseñadas por los ministerios. Los comités interministeriales, que se reunían con regularidad, constituyeron un foro para la discusión de políticas por parte de los ministerios y el CdG. Finalmente, la información sobre los avances en la implementación de las diversas políticas, y su publicación, dieron como resultado que el CdG pudiera intervenir de manera más temprana para apoyar u ocuparse de potenciales desvíos en la trayectoria de dicha implementación, y para

promover la discusión entre legisladores, *think tanks*, universidades y otras organizaciones.

¿Cuánto se institucionalizó la función de coordinación?

La actividad colegiada en el gobierno no está institucionalizada en Chile, pues no existe una unidad colegiada que incluya a todos los ministros (como en el caso de los sistemas parlamentarios; véase el recuadro 1.1) y porque en el pasado no ha existido una estructura similar a la de un Consejo de Ministros. Cada presidente ha optado por una fórmula diferente con respecto a la cantidad de comités interministeriales, si bien históricamente este grupo a menudo ha sido bastante numeroso, en particular en el período entre 2000-10 (más de 35 comités),⁴¹ y con mayor regularidad entre 2010 y 2013 (con la gran mayoría consolidados en cuatro comités que se reunían periódicamente). La ausencia de una unidad colegiada capaz de canalizar potenciales decisiones formales, así como los diversos comités del pasado, redujeron la eficiencia de la coordinación interministerial. En este sentido, es cierto que se logró una mayor institucionalización en el período 2010–13, pero esto podría modificarse según el estilo de futuros presidentes. Esta ausencia de mecanismos institucionalizados de coordinación es una característica común de varios países de América Latina y el Caribe (ALC), según se describe en el capítulo 2.

Por otra parte, la actividad de coordinación gubernamental no es una tarea “administrativa” en Chile. Es decir, los actores involucrados en este proceso son funcionarios políticos (asesores, ministros o subsecretarios). La relación de trabajo que existe entre ellos es, por definición, de naturaleza temporal. En contraste con lo anterior, los funcionarios de carrera, que gozan de vínculos más permanentes y pueden conservar la institucionalidad a lo largo de varios períodos presidenciales, no participan directamente

en estos procesos de coordinación, aunque pueden tomar parte en varias tareas preparatorias desde sus respectivas organizaciones. Ninguno de los ámbitos o foros de coordinación se basa exclusivamente en funcionarios de carrera, a diferencia de lo que ocurre en algunos países de la OCDE (véase el gráfico 2.4). Este enfoque político es importante si se quiere entender los asuntos relativos a la institucionalización, dado que no solo la estabilidad ministerial tiene importancia en el curso de un período de gobierno, especialmente en el Comité Político, sino también la naturaleza temporal de los puestos responsables de los aspectos operacionales de la coordinación.

En muchos sistemas parlamentarios en países de la OCDE, los asesores están adquiriendo un papel cada vez más importante. Esto parece implicar cierto tipo de presidencialización, que coexiste con un gabinete o gobierno de naturaleza colegiada. En teoría, los asesores no pueden desempeñar funciones ejecutivas, es decir, las que interfieran con las tareas ejecutivas de los ministerios. No obstante, en la práctica cotidiana suelen verse tentados de asumir ese tipo de funciones, según se describe en el Anexo en relación con la situación del Reino Unido. Al mismo tiempo, en algunos de estos países los funcionarios de carrera están encargados de filtrar las decisiones antes de que estas lleguen ante el Consejo de Ministros. Dado que los funcionarios de carrera son elementos permanentes en el sistema, los diferentes mecanismos de coordinación funcionan de manera similar, si bien cada gobierno puede introducir pequeñas modificaciones que orienten a las instituciones en una dirección o en otra.

En resumen, se realizó una contribución importante en la mejora de la función de coordinación en el período 2010–13, aunque

⁴¹ Estos comités no se reunían con regularidad y no estaba nada claro cuál era el papel que debían cumplir (Fernández y Rivera, 2012).

persistieron algunas de las desventajas del sistema. En primer lugar, una mayor coordinación política complementó el uso del presupuesto, que anteriormente constituía el único instrumento de coordinación (coordinación económica). La coordinación política resulta más útil para un enfoque transversal que una coordinación económica, que solía concentrarse en la ejecución del presupuesto, presentando así mayores asimetrías de información respecto a los objetivos de los distintos sectores. En segundo lugar, el Ministerio de la Presidencia se benefició de haber tenido un solo titular durante todo el período presidencial –mejorando así la institucionalidad de la tarea de coordinación– y el ministerio se deshizo de tareas que no tenían nada que ver con la coordinación, lo cual le permitió concentrarse en su actividad central. En tercer lugar, se redujo el número de comités interministeriales y se regularizó su calendario de reuniones; sin embargo, seguían existiendo algunos impedimentos para la gestión. Las reuniones bilaterales a menudo alentaban una gestión muy próxima a la figura del presidente, quizá con un exceso de detalles de actividad ministerial. Esto era posible dado el perfil técnico y no político de los ministros, pero puede no ser una situación óptima cuando se busca combinar la visión presidencial con la visión de los ministros. Finalmente, eran los asesores (personal temporario) quienes llevaban a cabo las interacciones vinculadas con la coordinación, sin protocolos establecidos.

Monitoreo y mejora del desempeño

¿Era el sistema de monitoreo suficientemente selectivo, simple y directo?

Existían casi 40 objetivos estratégicos repartidos entre ocho ejes prioritarios, con una mayoría de metas basadas en resultados, lo que da la impresión de que el sistema era suficientemente selectivo.⁴² El gobierno estableció un sistema

de monitoreo para todas las metas asociadas a productos o resultados y esto debe considerarse como un punto positivo sí mismo y en comparación con experiencias previas en Chile y en otros países.

Sin embargo, además de estas metas presidenciales, la UPGC monitoreó todos los compromisos presidenciales asumidos en los discursos del 21 de mayo y en otras ocasiones, la mayor parte de los cuales consistían en acciones, lo que hizo crecer el universo total a monitorear a una cifra mayor. En los discursos del 21 de mayo pronunciados entre 2010 y 2012 se asumieron 621 acciones y compromisos de gobierno, aunque el número de compromisos disminuyó año tras año (317 en 2010, 173 en 2011 y 131 en 2012). A esta cifra deben agregársele todos los compromisos asumidos en otras ocasiones, registrados en una base de datos a la que el público no tenía acceso. Por estas razones, ningún actor externo pudo entender exactamente cuántas acciones y compromisos estaba monitoreando en un momento dado la UPGC, ni en qué consistían los mismos. En términos comparativos (véase el Anexo), otras unidades similares, como la PMDU británica y la CIU de Australia, se concentraban en un número más selectivo de objetivos.

¿Pudo la UPGC canalizar la presión política para lograr resultados, monitoreando a los ministerios y a las agencias en nombre del presidente?

Para los sectores, las contribuciones más destacadas de la UPGC tenían que ver con su función de monitoreo permanente, sistemático y de primera mano de las discusiones mantenidas en La Moneda, lo que ayudó a los equipos técnicos a estar mejor preparados para las reuniones bilaterales y a los sectores a tener el privilegio de llevar

⁴² Se hace una salvedad en el caso del eje “Calidad de la Democracia y Modernización del Estado”, pues es de naturaleza más procedimental.

algún asunto en particular ante la atención personal del presidente. La UPGC realmente monitoreaba los avances y hay evidencia de casos en los que esto constituía un incentivo para las unidades proveedoras de servicios, que se beneficiaban asimismo de obtener la atención del presidente. Como ejemplo, una de las expresiones utilizadas para caracterizar este rol de la UPGC era: “La UPGC es una constante mosca en el oído”. Esta descripción puede tener diferentes significados. Por un lado, puede referirse a la presión por mantenerse enfocado en los compromisos y el logro de resultados en áreas prioritarias, con mayor atención al “bosque” que al “árbol”. Una segunda interpretación, quizás menos positiva, puede aludir a los costos de transacción asociados con la consecución de las tareas que el cumplimiento impone sobre los ministerios sectoriales.

Como se mencionó en la sección anterior, varias unidades además de la UPGC tenían la tarea de recopilar la información proveniente de los sectores. Por ello, resulta difícil determinar cuál fue el impacto específico de la UPGC, y hasta qué punto produjo el mayor impacto en casos en los que se combinaban todas las unidades responsables de monitorear. Si bien los resultados obtenidos para muchos de los objetivos estratégicos fueron positivos, alcanzándose o sobrepasando las metas (por ejemplo, la reducción del índice delictivo, la creación de puestos de trabajo, la apertura de nuevas empresas y el desempeño estudiantil), resulta difícil determinar en qué medida puede atribuirse el crédito a la UPGC.

¿Era responsabilidad de la UPGC analizar y fortalecer las capacidades en las organizaciones encargadas de alcanzar las metas prioritarias, o proponer formas alternativas de alcanzarlas?

La UPGC no tenía el rol de analizar la ecuación entre las metas y la capacidad institucional para alcanzarlas; esta tarea pertenecía a los

ministros, en su calidad de líderes de sus respectivos sectores. Sin embargo, al surgir crisis de cumplimiento, cuando se detectaban problemas en las capacidades de los sectores afectados o cuando los sectores solicitaban apoyo, la UPGC y el Ministerio de la Presidencia actuaban en general como un canal para obtener apoyo técnico externo, buscar recursos financieros y ayuda técnica de los expertos convocados por el Ministerio de la Presidencia o por la Presidencia.

Además, el mandato de la UPGC no era medir el impacto o la eficacia de las acciones gubernamentales, sino determinar si lo que un sector anunció que haría se había cumplido o no (véase un enfoque similar del modelo de gestión de Pernambuco en el capítulo 4). Preguntarse cuál es la mejor vía para alcanzar una meta requiere capacidad analítica para fijar una estrategia. Para la UPGC, la estrategia era algo que estaba dado, no se cuestionaba y únicamente se monitoreaba y verificaba su ejecución, haciendo sonar alertas cuando se presentaba el riesgo de que alguna meta no pudiera alcanzarse.

¿Cómo se compara la UPGC de Chile en relación con la tentación, experimentada en otros países de la OCDE, de “maquillar” los datos?

La tentación de “maquillar” las cifras ha sido más fuerte en el Reino Unido que en Chile, Australia, o Pernambuco, Brasil (analizado en el capítulo 4). En el Reino Unido, según se describe en el Anexo, además de medir los resultados contra las metas establecidas, se puso en práctica un *ranking* de cumplimiento. Por lo tanto, el uso de cifras para demostrar el cumplimiento de las metas buscaba la competencia entre ministerios. Esto no era demasiado sensato, pues se comparaban metas cuyas naturalezas sectoriales eran muy diferentes (es decir, por ejemplo, no se medía en qué escuela los estudiantes habían alcanzado los mejores resultados, sino que los

resultados del sector salud se comparaban con las cifras de seguridad ciudadana). Esta situación era consecuencia del sistema de incentivos y del tipo de control que el Primer Ministro del Reino Unido deseaba tener sobre el logro de las metas. En este caso, el “maquillaje” aludía a la práctica de identificar maneras de cambiar el sistema de medición, con el fin de alterar los resultados.

En Chile existía cierto riesgo de maquillaje con los resultados monitoreados por la UPGC, si bien dicho riesgo era menor en comparación con el planteado por iniciativas anteriores de gestión basada en resultados. Uno de los riesgos consistía en confiar en los datos suministrados por los ministerios. La UPGC carecía de acceso directo a las bases de datos ministeriales, por lo que recibía reportes preparados por los ministerios. Esto se veía compensado en parte por el hecho de que algunos de los indicadores, y en particular los tocantes a resultados, estaban a cargo de organizaciones independientes (por ejemplo, los resultados relativos a crecimiento económico, empleo y la medición del índice delictivo), aunque no era el caso de todos. Además, debe tenerse en cuenta el efecto de sustitución que surge cuando los objetivos cuantitativos se colocan por encima de los cualitativos (lo que resulta difícil de mitigar, dado que el gobierno generalmente enfatiza lo que puede medirse y lo que se encuentra bajo su control). Una diferencia importante en relación con otras iniciativas de gestión basada en resultados implementadas en Chile, que ha reducido los incentivos para maquillar las cifras, consiste en que no había incentivos monetarios asociados al logro de los objetivos.

¿Cuál fue el impacto real de la UPGC en términos de resultados?

No es fácil medir el impacto de la UPGC en el logro de resultados. En términos generales, los ministerios chilenos se orientaron más hacia la obtención de resultados y se abocaron a la

dinámica de establecer objetivos e indicadores que permitieran identificar los avances en el cumplimiento. Naturalmente, este tipo de impacto se veía reforzado por el hecho de que el presidente era el principal promotor de la gestión basada en resultados, con un interés personal en garantizar que se alcanzaran los objetivos. La actividad de la UPGC se apoyaba en las reuniones bilaterales celebradas entre los ministros y el presidente, donde se trataban los casos de incumplimiento de metas.

La experiencia chilena demuestra que, durante la corta vida de la UPGC, se había consolidado un sistema centralizado para monitorear de forma constante los resultados del programa de gobierno, con énfasis de parte de los sectores en aquellas medidas prioritarias para la Presidencia. Sin embargo, puede verse que la aproximación al cumplimiento de la UPGC no fue demasiado estratégica, pues el número de metas que debía supervisar era considerable, sin poseer recursos suficientes para poder intervenir en el desbloqueo de obstáculos cuando el desempeño sufría retrasos. No existe evidencia que sugiera que hubo mejoras en el desempeño en áreas clave, si bien los ministerios comenzaron a enfatizar más los resultados y los impactos (y no los procesos) y la agenda gubernamental pasó a reflejar de mejor manera las prioridades del jefe del Ejecutivo. Esto refuerza un punto mencionado en la introducción a la presente publicación y que también se trata en las conclusiones: la necesidad de una medición más rigurosa de la manera en que las reformas del CdG influyen realmente en los resultados de interés.

Comunicación de los resultados y rendición de cuentas

¿Contribuyó la UPGC a una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno?

Cabe mencionar que el papel de la UPGC en la rendición de cuentas era solo parcial pues, por

definición, la rendición de cuentas se refiere a “responder por los resultados alcanzados”. Por ello, los ministerios son los principales responsables de la rendición de cuentas, en la medida en que ellos son los destinatarios y emisores de las promesas realizadas. Pero el CdG puede establecer estándares y definir la manera en que la información debe publicarse en todo el gobierno.

El análisis de los principales procesos de rendición de cuentas gubernamental entre los años 2010 y 2013 se basa en las características clave de los mecanismos de rendición de cuentas que se describen en los capítulos 1 y 2. En principio, los elementos clave que deben evaluarse son: i) que el acceso a la rendición de cuentas sea público; ii) que haya una diferencia entre explicar y justificar una conducta, y hacer propaganda o dar información genérica al público general (con énfasis en los resultados buenos y los malos); iii) que esté dirigido a un foro o grupo de actores en particular; iv) que la rendición de cuentas sea obligatoria, no opcional, y v) que exista la posibilidad de debate sobre lo que se ha hecho, así como sobre las explicaciones ofrecidas (evitando los monólogos).

La UPGC contribuyó a los tres procesos principales de rendición de cuentas gubernamental durante este período: los tradicionales discursos del 21 de mayo, los informes anuales de rendición de cuentas de cada ministerio, y los informes de la UPGC. La DCI-UPGC tuvo un papel fundamental en la preparación de los discursos del 21 de mayo, contribuyendo a la rendición de cuentas ministerial y elaborando los informes de cumplimiento, según se detalla a continuación.

Los discursos del 21 de mayo no muestran una orientación mayor hacia un enfoque basado en resultados. Este discurso, de larga data y establecido en la Constitución, da cuenta de la situación política y administrativa de la nación. Si se examina el tercer discurso del 21 de mayo dado por diferentes presidentes

chilenos electos democráticamente, en 2010-2013 no hay una especial diferencia en relación con el énfasis en la obtención de resultados. Si bien se mencionaban las prioridades estratégicas, se daba una importancia igual a otros asuntos que no eran prioritarios. La gran mayoría de los objetivos alcanzados seguían refiriendo a los insumos (número de instalaciones médicas o de escuelas puestas en marcha) y solo en raras ocasiones se relacionaban los impactos alcanzados con los objetivos estratégicos, salvo en los casos de creación de empleos o de seguridad ciudadana. Cuando se aludía a los resultados logrados, se omitía la mención del objetivo propuesto, lo que significa que no existía una secuencia real de rendición de cuentas entre lo logrado y lo que se había prometido. Finalmente, no había mención de las metas no alcanzadas (aunque sí se alude a la insatisfacción con los objetivos obtenidos), como tampoco se daban razones que explicaran el mal desempeño.

La rendición de cuentas ministerial no cumplió con los criterios clave de una efectiva rendición de cuentas según lo que establece la literatura especializada.⁴³ Aunque la rendición de cuentas es obligatoria para los ministros y debe hacerse pública, esto no se cumplió en, al menos, tres áreas clave. En primer lugar, los informes de rendición de cuentas no subrayaron los resultados “malos”, no explicaron por qué no se alcanzaron o por qué los resultados logrados no fueron “buenos”. En segundo lugar, con una notable excepción, los casos examinados no ofrecían la posibilidad de debatir y juzgar

⁴³ Para analizar estos discursos, y a la luz de Bovens (2005), se examinaron tanto los videos como las presentaciones por escrito (normalmente en formato de diapositivas) de las cuentas públicas ministeriales de algunos ministerios, correspondientes a los años 2011 y 2012. Los discursos y videos analizados corresponden al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Rodrigo Hinzpeter, 2011; Andrés Chadwick, 2012), el Ministerio de Salud (Jaime Mañalich), el Ministerio de Educación (Felipe Bulnes, 2011; Harald Beyer, 2012), el Ministerio de Economía (Pablo Longueira, 2012) y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (Evelyn Matthei, 2011 y 2012).

lo hecho, y tampoco ofrecían explicaciones. Y, en tercer lugar, la mayoría de los indicadores aludían a insumos y procesos, y solo unos pocos hacían referencia a los resultados. Por lo tanto, parecería que para el tercer año de mandato, a pesar de un monitoreo intenso del cumplimiento, la cultura de resultados no estaba ampliamente extendida en los ministerios.

Los informes de cumplimiento representaron un paso adelante en términos de transparencia, si bien había elementos de los informes que dificultaban una rendición de cuentas apropiada. El mecanismo de reporte no era sencillo y directo, aunque los informes mejoraron mucho con el tiempo. Durante el período analizado, los objetivos estratégicos anunciados por el presidente al inicio de su período de gobierno se mantuvieron, pero el informe de cumplimiento, que generalmente constaba de más de 300 páginas, no siempre alineaba las metas con los resultados obtenidos. El informe del balance alcanzado en tres años, publicado en 2013, presentaba mejoras, especialmente en términos de la claridad acerca de los objetivos a alcanzar, pero iba más allá de los objetivos estratégicos anunciados a inicios del período de gobierno. En otras palabras, el informe recopilaba los resultados de los objetivos estratégicos originales y de los objetivos probablemente anunciados en los discursos presidenciales del 21 de mayo. El crecimiento anual en el número de objetivos, así como de las acciones más detalladas para eje pilar estratégico, hacían que los objetivos presidenciales se vieran menos estratégicos.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos por rendir cuentas en relación con el cumplimiento de los compromisos presidenciales mediante estos reportes, ciertos actores externos al gobierno, en especial los *think tanks* y las organizaciones no gubernamentales (ONG), consideraban que los informes de cumplimiento eran más documentos de propaganda que de rendición de cuentas objetiva. Por ejemplo, una ONG entrevistada, dedicada al monitoreo de las

promesas de campañas electorales y a la acción cívica, señaló que los informes de rendición de cuentas no mencionaban el estado de avance de los compromisos que se hallaban retrasados en relación con los plazos establecidos para su cumplimiento, ni tampoco aquellos que se habían descartado, ni las razones por las cuales se había tomado la decisión de descartarlos. Si bien se valoraba que casi toda la información sobre cumplimiento pudiera encontrarse en el mismo sitio (*one-stop-shop*), dicha información no siempre era de fácil comprensión para el público general, ni tampoco era posible obtener acceso a la información en un formato que facilitara su posterior análisis.⁴⁴ Finalmente, existían diferentes posturas en cuanto a la diseminación y utilidad efectivas de los informes preparados para los legisladores y los partidos políticos de la coalición gubernamental, lo que lleva a la conclusión de que no había una estrategia efectiva de comunicación con el Congreso o con los partidos políticos.

¿Logró la UPGC comunicar las prioridades principales del gobierno tanto dentro como fuera del sector público?

En el seno de la administración, existía la percepción de que las prioridades principales del gobierno se habían comunicado con éxito. El monitoreo constante de los mismos objetivos y compromisos –en reuniones bilaterales, a nivel de los equipos técnicos de manera cotidiana, al momento de redactar el discurso del 21 de

⁴⁴ Consciente de la necesidad de presentar la información en un formato más fácil de comprender para la ciudadanía, la SEGEGOB puso en marcha el programa Chile Cumple, cuyo objetivo principal consistía en informar al público sobre los logros alcanzados en el curso de la administración del gobierno. Aunque Chile Cumple no era un programa de la UPGC, esta última unidad estaba a cargo de brindar la información que permitía preparar el contenido a la SEGEGOB. Además, el sitio web relativo al cumplimiento, puesto en marcha en mayo de 2013, permitía el acceso a la información en formato de hoja de cálculo, lo que facilitaba en gran medida su análisis.

mayo y durante el proceso de preparación del presupuesto— contribuía con claridad a una mayor coherencia programática, alineando los esfuerzos sectoriales con los compromisos contenidos en el plan de gobierno.

En lo tocante a la ciudadanía, aunque las prioridades estratégicas eran comprensibles y servían para ayudar a diseminar las prioridades gubernamentales más allá del sector público, cuando estas prioridades se traducían en objetivos, metas y compromisos, estos resultaban tantos que se hacía difícil decir que los ciudadanos tenían una clara comprensión de cuáles eran las prioridades del gobierno. Quizás únicamente los objetivos de mayor importancia, como la creación de puestos de trabajo de alta calidad o la reducción de los índices delictivos, encontraban algo de eco entre la población.

¿Representaban los principales mecanismos de rendición de cuentas una clara señal en el sentido de que en el gobierno se responsabilizaba a los ministros y a otras autoridades por el cumplimiento de las prioridades del gobierno?

En base a lo expuesto anteriormente, parecería claro que los ministros eran responsables de lograr los resultados previstos, si bien esta claridad parecía operar más hacia adentro (en el seno de la administración) que hacia fuera (entre la ciudadanía). Por las características mencionadas arriba, el público no tenía claro que hubiera consecuencias en el caso de que los compromisos no se cumplieran. No obstante, la existencia de consecuencias parecería haber sido mucho más clara dentro del gobierno, pues un desempeño por debajo de lo esperado daba lugar a una mayor atención por parte de la UPGC e inmediatamente después por parte de la Presidencia, al convocar a la organización en cuestión a una reunión bilateral.

¿Existía la percepción de algún beneficio político como resultado de una mayor transparencia y rendición de cuentas mediante los informes de cumplimiento?

Al examinar la rendición de cuentas tres años después del inicio del período presidencial (Gobierno de Chile, 2013b), se podía comprobar que los resultados buscados en las prioridades de crecimiento, empleo, salud y pobreza se estaban cumpliendo. Había algunos problemas, relativamente menores, en el cumplimiento en las áreas prioritarias de seguridad ciudadana y educación, aunque es más difícil establecer si todos los objetivos (y no solo los estratégicos) que el presidente se había comprometido a alcanzar se estaban cumpliendo, pues esto hubiera requerido un análisis de la base de datos interna de la UPGC.

Sin embargo, los logros positivos en áreas prioritarias contrastaban con los bajos niveles de popularidad gubernamental.⁴⁵ Respecto a la imagen del gobierno, pueden presentarse varias hipótesis, pero su análisis se encuentra más allá del alcance de estas páginas. En primer lugar, la imagen relativamente débil del gobierno puede deberse al hecho de que los asuntos que importaban más a la sociedad chilena (seguridad ciudadana, salud, educación y pobreza, según las encuestas realizadas por el Centro de Estudios Públicos entre 2011 y 2013) arrojaban resultados menos positivos de lo que esperaba la ciudadanía. En segundo lugar, la popularidad del presidente podía estar ligada a

⁴⁵ De acuerdo con los estudios anuales publicados por el *think tank* Centro de Estudios Públicos, a fines de 2011 la evaluación del presidente era positiva o muy positiva para el 28% de la población; esta cifra subió al 31% para finales de 2012 y al 34% para finales de 2013. A pesar del aumento, estas cifras resultaban relativamente bajas, pues la percepción negativa superaba a la positiva.

la gestión política de ciertos asuntos no medidos por los indicadores, a problemas circunstanciales, a la evaluación subjetiva de la personalidad del presidente o de los ministros, o incluso a la apatía política generalizada del público.

Quizá la razón más importante de esta aparente incongruencia podría ser la percepción de que un enfoque tecnocrático (basado en alcanzar resultados e informar al público mediante un reporte pormenorizado de los avances alcanzados) de la política (basada en negociaciones entre intereses y valores afectados) puede no resultar en un rédito político. Al respecto, algunos expertos creen que la información de cumplimiento debería ser una herramienta gubernamental de uso exclusivamente interno y no debería utilizarse para la rendición de cuentas. Esto se relaciona, en primer lugar, con el hecho de que la comunicación pública de todos los objetivos y metas del gobierno concentra el impacto de comunicación en un solo momento, lo que limita una gestión más estratégica y secuencial de los anuncios. En segundo lugar, la presentación pública de los compromisos y sus avances permite a la oposición concentrarse en los puntos no cumplidos, lo cual, desde el punto de vista de la comunicación, significa que lo más que puede aspirar el gobierno es a empatar: no puede ganar. El capítulo 4 presentará un caso que contrasta con esta situación, pues en Pernambuco las mejoras de gestión condujeron a ganancias políticas para el gobernador.

Institucionalización y mejora de las funciones clave del CdG implementadas entre 2010 y 2013

Ninguna de las funciones analizadas anteriormente presenta un grado particularmente fuerte de institucionalización dentro del sistema chileno. En general, las unidades de cumplimiento (o *delivery units*) que se crearon con mandatos dados por la máxima autoridad política pueden

tener dificultades para continuar cuando un nuevo gobierno asume el poder (especialmente si el nuevo gobierno pertenece a un partido diferente). Según se describe en el Anexo, en el Reino Unido la PMDU fue disuelta por el gobierno del Primer Ministro Cameron cuando este tomó posesión en 2011. Sin embargo, la CIU de Australia, establecida en 2003, continúa en existencia y ha sobrevivido al cambio de partido en el gobierno.

Si bien al momento de prepararse la presente publicación no estaba claro si el gobierno que tomó posesión en marzo de 2014 pensaba conservar la UPGC, reemplazarla con otra unidad con funciones similares, o disolverla por completo,⁴⁶ cabe señalar que existen dos factores principales que limitan la institucionalización de estas funciones en Chile, al menos en términos de las *estructuras* que las implementan. En primer lugar, los presidentes no pueden reelegirse de manera consecutiva y, en segundo lugar, no existen funcionarios de carrera permanentes en los puestos ministeriales más altos. Dado que el presidente tiene el poder constitucional de adaptar el sistema a su estilo, como ocurre en casi toda América Latina, no existe incentivo para institucionalizar ninguna *estructura* en particular para que lleve a cabo las funciones del CdG. No obstante, en lo que hace a las *funciones* mismas, Chile ciertamente ha logrado mejorar su desempeño con el tiempo.

En lo que hace al rol específico del Ministerio de la Presidencia como actor clave del CdG, indudablemente la estabilidad que representa tener un solo ministro en el puesto durante todo el período presidencial 2010–14 fue un factor importante en la institucionalización

⁴⁶ Al momento de la publicación, el nuevo gobierno continuaba publicando en línea los avances logrados en relación con su plan, si bien con énfasis (al menos durante este período inicial) sobre las actividades puestas en marcha, más que sobre los productos o resultados de las mismas (<http://www.cumplimiento.gob.cl/>, consultado el 16 de junio de 2014).

de ciertas prácticas administrativas de coordinación y de la gestión basada en resultados. Sin embargo, el proceso de institucionalización que se puso en marcha durante el mandato del gobierno no necesariamente significaba que el Ministerio de la Presidencia habría de institucionalizarse aún más como protagonista importante del CdG en gobiernos futuros. Hay dos razones por las que esto podría resultar cierto. En primer lugar, cada presidente puede adaptar el sistema según lo considere pertinente (por ejemplo, respecto al papel que juega el Ministerio en relación con Hacienda) y el rol del Ministerio depende en gran medida de la persona que lo encabece. *El desafío consiste en ir más allá de las personas y garantizar que las funciones se institucionalicen.* En segundo lugar, no se ha creado un registro vivo ni un protocolo de proceso, ya sea dentro del gobierno o fuera de este.⁴⁷ Aun así, no será fácil que este proceso de “sedimentación”⁴⁸ se consolide en el futuro inmediato, dada la naturaleza temporaria de los asesores normalmente responsables de poner en operación y sostener estas prácticas. Probablemente se requerirán actores más permanentes si se busca institucionalizar estos procesos.

Ideas para promover la institucionalización y mejorar el modelo

La institucionalización formal del Ministerio de la Presidencia, con todas las unidades que este comprende, puede ser una alternativa para reforzar un sistema coordinado de manera más horizontal, con un mayor compromiso en la obtención de resultados y la rendición de cuentas de la actividad gubernamental. En este sentido, se proponen las ideas que siguen como posibles acciones futuras para cada función.

i) Gestión estratégica y ii) coordinación de políticas. Estas funciones requieren un nivel avanzado de *expertise* tanto política como técnica. La gestión estratégica requiere la

preparación de insumos técnicos (por ejemplo, estimaciones de costo, capacidad institucional, estudios y diagnósticos, y buenas prácticas internacionales), de naturaleza política o de economía política (por ejemplo, factibilidad y legitimidad política, coherencia ideológica, diagnóstico político de coyuntura, secuencia y análisis de oportunidades y amenazas). La coordinación de políticas suele requerir la capacidad de escoger entre distintas opciones presentadas por diferentes ministerios, y resulta importante que el personal del ministerio sea capaz de agregar sustancia a lo que se coordina (Bakvis y Juillet, 2004). Debe explorarse la posibilidad de cambiar el perfil del personal de la DCI-UPGC (o de unidades similares que se establezcan), con miras a contratar a asesores de mayor jerarquía, capaces de reforzar estas funciones del CdG.

Además, podrían lograrse avances a nivel de procesos mediante la adopción de diversas medidas. En primer lugar, en la elaboración de protocolos sobre la manera en que operan los comités interministeriales y las reuniones bilaterales, qué proceso se sigue, que resultados se logran y de qué manera se canalizan esos resultados en el proceso formal de toma de decisiones. En segundo lugar, explorando

⁴⁷ Por ejemplo, no existe ningún registro por escrito sobre la forma en que operaban los comités interministeriales y la manera en que se llevaban a cabo las reuniones bilaterales. La existencia de un protocolo semejante podría servir para establecer un plan a seguir en relación con el número mínimo de reuniones con cada ministerio que podría ser dable esperar a lo largo de un año, así como las posibles fechas para celebrar dichas reuniones. Se intentó algo de esta naturaleza en los comités interministeriales, estableciéndose ciertas expectativas en torno a la celebración de reuniones mensuales. Pero no existe un registro vivo que presente un monitoreo sistemático de dichas reuniones.

⁴⁸ La sedimentación supone la incorporación de nuevas prácticas institucionales sin dismantelar las existentes o sin reformar el sistema por completo. La sedimentación no altera la esencia de una institución dada (cambiando la naturaleza jurídica de la organización mediante un aumento de su nivel de autonomía), sino sus aspectos periféricos u operativos (adoptando diferentes prácticas administrativas), lo que no requiere cambios radicales. De esta manera, se generan reglas de cumplimiento predecibles para las partes involucradas.

mejoras y documentando protocolos de colaboración entre la Unidad de Asesoría Presidencial y el Ministerio de la Presidencia en lo tocante a la coordinación (más allá de que cambie con cada gobierno, podría dejarse como una enseñanza la necesidad de definir roles y responsabilidades desde el principio de un período), y entre el Ministerio de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos en cuanto a los aspectos de gestión estratégica, la preparación del discurso del 21 de mayo y durante el proceso presupuestario. Finalmente, explorar la posibilidad de ampliar el trabajo que lleva a cabo la Unidad de Regiones de acuerdo con la agenda de descentralización.

iii) Monitoreo y mejora del desempeño. Los objetivos y compromisos a monitorear deberían ser aquellos que son verdaderamente estratégicos. Además, debería ampliarse la proporción de objetivos basados en resultados, reduciendo los objetivos vinculados a procesos. Finalmente, podrían establecerse protocolos para el monitoreo, en especial respecto a los roles de las diferentes unidades involucradas en las iniciativas de monitoreo, con el fin de minimizar los riesgos de una inflación de monitoreo.

iv) Comunicación de los resultados y rendición de cuentas. Sería valioso establecer estándares de formato y frecuencia para la preparación de reportes, para lo cual debería contarse con la participación de otros poderes de gobierno, de otras instituciones y de la sociedad civil, con el fin de mejorar la credibilidad externa. Asimismo, sería útil iniciar un proceso que permita que la información publicada estimule un debate entre expertos y no expertos, haciendo uso de las herramientas que habilitan las redes sociales, de modo que la ciudadanía se familiarice con los ejercicios de transparencia. Al respecto, también podría mejorarse el formato de rendición de cuentas ministerial, organizando foros especializados para informar a los grupos de interés acerca de los avances en las acciones

gubernamentales que los afecten, permitiendo así que la rendición de cuentas promueva el debate y la información sobre resultados tanto “buenos” como “no tan buenos”. Aunque no hay gobierno que se auto flagele, se espera que estos enfoques ayuden a crear confianza en las instituciones del sector público.

Finalmente, en relación con la ubicación de la UPGC (o de alguna unidad futura similar), la evidencia anecdótica sugiere que el monitoreo del programa de gobierno resulta más eficaz y eficiente cuando lo lleva a cabo el CdG pero, al mismo tiempo, con una cierta separación del vértigo de las tareas diarias de la oficina de la Presidencia. Esta razón agrega peso a la decisión de mantener las funciones de la UPGC dentro del Ministerio de la Presidencia, en lugar de dejar el monitoreo en manos de los asesores presidenciales. Pero más importante que la estructura interna de la UPGC e incluso que los instrumentos y plataformas de monitoreo desarrollados, es la capacidad de la unidad y de su personal de generar confianza en sus contrapartes sectoriales. Esto refuerza además la subsidiariedad y mejora el estatus del personal de la UPGC como interlocutores empoderados y legítimos que, además, constituyen una fuente de valor agregado.

Lecciones relevantes para los países de América Latina y el Caribe (ALC)

El análisis del valor de una unidad de cumplimiento, al igual que en el caso de cualquier otra unidad, depende de las funciones específicas que se pretendan de ella y del marco institucional dentro del cual ejerza dichas funciones. En cuanto a las funciones, se ha visto que la UPGC en Chile no llevaba a cabo la función técnico-asesora en la misma medida que la *Delivery Unit* del Reino Unido. Esta es una distinción importante, pues todo juicio sobre el valor de las unidades de cumplimiento deberá tomar en cuenta los objetivos que se espera de ellas.

En relación con el marco, cuanto más obstaculicen las reglas institucionales la coherencia y la coordinación programáticas al interior del gobierno, mayor será el valor de las unidades de cumplimiento.

A continuación se presentan las principales lecciones y mensajes que podrían ser útiles para otros países que estén considerando establecer de unidades de cumplimiento o *delivery units*. Las lecciones se organizan en tres temas: i) las contribuciones o el valor agregado de la UPGC chilena; ii) factores clave que favorecen el éxito, y iii) cómo aumentar el valor agregado.

Contribuciones principales de la UPGC en Chile

De las cuatro funciones que la UPGC cumplía para el CdG, la que arrojó los mayores dividendos fue el *monitoreo* de la implementación del plan de gobierno, utilizando un enfoque basado en resultados. La agenda diaria y las contingencias de corto plazo pueden desplazar la planificación y los objetivos de mediano plazo. *Una de las principales contribuciones de la UPGC fue mantener el foco en los objetivos prioritarios del gobierno*, independientemente del número de titulares que pudieran generar en la prensa. La disciplina impuesta por la UPGC en cada ministerio o agencia demostró ser importante al momento de mantener el enfoque estratégico del gobierno.

Otra de sus contribuciones, vinculada a la *gestión estratégica*, fue facilitar la implementación del programa de gobierno. Es común que los programas de gobierno anunciados durante las campañas electorales se reduzcan a una combinación de promesas y objetivos vagamente descritos. Sin embargo, una vez en el poder, es necesario que el gobierno pueda transformar esas promesas y objetivos en acciones específicas. La metodología de gestión del cumplimiento plantea la necesidad de

orientar un programa de gobierno hacia el logro de resultados para los ciudadanos, susceptibles de medición objetiva, que identifiquen tiempos y personas responsables, y que puedan realizarse en base a un plan que contenga un grado importante de intersectorialidad. La UPGC fue un instrumento esencial para transformar las ideas del programa de gobierno expresadas en el curso de la campaña electoral en prioridades capaces de ponerse en práctica. *La contribución de la UPGC influyó menos en la creación de sustancia y contenido de las acciones a poner en marcha, enfocándose más bien en garantizar la coherencia y la integración de estas acciones*. Esto es importante, dado que las acciones se definen normalmente dentro de cada sector, sin necesariamente tomar en consideración el impacto que pudieran tener en otras áreas de gobierno, o se asume que otros sectores habrán de continuar llevando a cabo ciertas tareas, lo que no siempre resulta así.

En lo tocante a la *coordinación de políticas*, la UPGC contribuyó mediante un contacto diario entre sus miembros y sus contrapartes en los ministerios, facilitando así la rápida identificación de cuellos de botella y de fallas de coordinación. Este es un argumento a favor de la idea de que este tipo de unidad debe de estar vinculada administrativa o jerárquicamente con la unidad responsable de la coordinación interministerial (en este caso, la DCI): *la unidad de cumplimiento detecta la falla, en tanto que la unidad de coordinación busca formas de rectificarla*. Podría haber otras contribuciones, aunque resulta imposible atribuirles directamente a la UPGC como tal. Algunos ejemplos de esto serían una mayor integración entre la planificación estratégica y la formulación del presupuesto, que parecerían ser el resultado de equipos con liderazgos similares tanto en el CdG como en los ministerios y agencias; de la estrecha colaboración entre la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de la Presidencia; y de los foros de toma de decisión con el presidente, el sector correspondiente

y aquellos responsables del presupuesto, así como el CdG.

La contribución de la UPGC en *comunicaciones y rendición de cuentas* parece ser la de menor importancia, pues su valor agregado ha sido, sobre todo, interno.

Factores clave que facilitan el éxito

Una serie de factores presentes en el caso chileno apoyan las conclusiones que se encuentran en la literatura especializada (véanse el capítulo 1 y el Anexo) en relación con el éxito de las unidades de cumplimiento.

- **Empoderamiento:** La clave del empoderamiento de la unidad de cumplimiento es su presencia en la toma de decisiones estratégicas. Esto no necesariamente implica que la unidad tenga el derecho a la palabra o al voto, sino que esté completamente informada de la estrategia de gobierno y de sus prioridades y ajustes. La capacidad de comentar sobre decisiones o contenidos estratégicos depende del nivel de experiencia y de capacidad en el seno de la unidad.
- **Establecer alianzas internas:** Resulta fundamental que la unidad forje fuertes vínculos con otras agencias centrales de gobierno, en particular con las responsables de elaborar el presupuesto y de la coordinación interna del gobierno. Al respecto, el caso de Chile prueba la importancia de la relación entre la UPGC y la DCI, y entre estas y la Dirección de Presupuestos y la Unidad de Asesoría Presidencial.
- **Credibilidad y un rol subsidiario:** El activo principal de una unidad de cumplimiento es la información. Si la unidad carece de acceso a la información o tiene que hacer enormes esfuerzos para tener acceso a la misma,

será incapaz de cumplir con sus funciones. Para adquirir confianza y credibilidad, resulta crucial que la unidad no se perciba como un ente acusador y que no intente sobresalir, en detrimento de los equipos sectoriales.

- **Agregar valor a los sectores:** Dada la función de monitoreo de estas unidades, hay una tendencia natural a que los sectores las vean como fuente de costos de transacción indeseables. Esto puede dificultar la relación de trabajo y obstaculizar el acceso a información oportuna y completa. A fin de reducir esta percepción, es importante considerar formas para minimizar dichos costos, evitando la multiplicidad de canales e instancias de recopilación de datos y permitiendo que la unidad agregue valor. Según la realidad del aparato público de cada país, la unidad deberá considerar alternativas para ubicarse como fuente de valor agregado para cada sector. Por ejemplo, la unidad de cumplimiento podría asumir la posición de un asesor que brinda conocimiento y asistencia técnica al sector, que puede existir ya en la unidad de cumplimiento o que puede financiarse con fondos administrados por ella. También puede asumir la posición de una unidad facilitadora, gracias a su experiencia práctica sobre la manera en que opera el aparato público y a la existencia de una red de contactos en unidades de administración clave, para modificaciones presupuestarias, firma de decretos, y aprobaciones por parte de agencias de control.

Aumento del valor agregado

Ante todo, cabe preguntarse si la creación de unidades de cumplimiento es la única o la mejor alternativa para ayudar al CdG a llevar a cabo algunas de sus funciones clave. Al respecto, el caso de Chile resulta interesante por la existencia de otras instancias con un mandato similar en el pasado (los especialistas de sector de la

DCI) o que han existido de manera contemporánea con la UPGC. La pregunta a responder es si la UPGC es la mejor de entre todas las otras opciones. Lamentablemente, debido a la metodología utilizada en este estudio, es imposible dar una respuesta definitiva a esta pregunta. También resulta importante preguntar si ya existe una unidad (o varias) que podrían desarrollar las funciones de una potencial UPGC. Si bien esto puede parecer elemental, el deseo de emular las tendencias más recientes en la gestión pública moderna, en combinación con el muy natural deseo de cualquier gobierno de dejar una huella característica en la administración pública, generalmente lleva a la duplicación de tareas al interior del aparato público. El establecimiento de una *delivery unit* generalmente tiene más sentido cuando el CdG carece de una unidad que lleve a cabo un monitoreo continuo de los compromisos presidenciales o que garantice la coherencia de las acciones y los objetivos estratégicos que se están promoviendo.

Otro punto a considerar es que las unidades de cumplimiento generan mayores beneficios en la medida en que las características institucionales prevalentes en un país tiendan a alentar la existencia de agendas individuales sectoriales dentro del gobierno. En otras palabras, cuanto más difícil resulte mantener la unidad programática en el corazón del gobierno, mayor será la probabilidad de que los ministros o las diferentes partes favorezcan sus

propias agendas, en detrimento de la agenda del Ejecutivo. O, cuanto mayor sea la brecha entre la definición de políticas y su posterior implementación, mayor será el beneficio derivado del establecimiento de unidades de cumplimiento. En estas situaciones, este tipo de unidades puede ser de mayor ayuda para tomar el pulso a lo que está ocurriendo dentro del aparato público.

Asimismo, en países donde las reglas administrativas tienden a generar instituciones aisladas entre sí se requieren mayores esfuerzos de coordinación por parte del CdG (véase el capítulo 1 en relación con el valor de fortalecer el CdG, especialmente en casos en los que la elaboración de políticas muestre una tendencia a la fragmentación). En este contexto, la unidad de cumplimiento puede ser un instrumento muy valioso para reforzar el rol de coordinación del CdG.

Finalmente, es importante considerar que toda innovación que busque fortalecer la ejecución de las funciones del CdG deberá tomar en cuenta la situación general y partir de la preparación de un diagnóstico de las funciones, estructuras, fortalezas y debilidades presentes en un país dado. En este sentido, puede ser útil contar con una herramienta como la Matriz de Desarrollo Institucional de CdG (capítulo 2). Únicamente cuando se ha llevado a cabo este diagnóstico será posible determinar el mejor curso de acción para fortalecer las áreas con mayores debilidades.



4

Fortalecimiento del Centro de Gobierno a nivel subnacional: el caso de Pernambuco, Brasil

En este capítulo se describe y analiza el modelo de gestión implementado en 2007 por el Centro de Gobierno (CdG) del estado de Pernambuco, Brasil. La innovación fundamental de Pernambuco es la integración de varias de las funciones clave de CdG (en particular, *gestión estratégica y monitoreo y mejora del desempeño*) a través de un modelo de gestión dirigido por la Secretaría de Planeamiento y Gestión (*Secretaria de Planejamento e Gestão* o SEPLAG), un actor clave del CdG. La SEPLAG ha fijado prioridades claras para los sectores, establecido rutinas de monitoreo intensivo, y elaborado mecanismos y desarrollado capacidades para efectuar ajustes cuando los obstáculos dificultan el desempeño. Al igual que en la mayoría de las reformas institucionales, es difícil medir rigurosamente el impacto del modelo en la mejora de los resultados para la sociedad, aunque en el caso de ciertas áreas de política pública es posible identificar una conexión entre lo que el gobierno *hizo* y lo que este *logró* para la ciudadanía.

En el capítulo se explican las principales características del modelo, cómo y por qué fue implementado, y también se sugieren

posibilidades para mejorarlo e institucionalizarlo. Además, se presentan lecciones aprendidas que pueden ser útiles para otros gobiernos subnacionales que procuran mejorar su desempeño y lograr resultados para sus ciudadanos.

Introducción y contexto

Pernambuco es el séptimo estado más poblado de Brasil, con más de 9 millones de habitantes en 2013.⁴⁹ Los gobiernos estatales son actores clave del sistema federal brasileño, especialmente desde que los procesos de democratización y descentralización de la década de 1980 les otorgaran considerables recursos y autoridad (Falleti, 2010). Los gobiernos estatales ejecutan aproximadamente el 30% del total del gasto público del país, incluyendo más del 80% del total del gasto en seguridad y más del 35% del gasto en educación y salud (Afonso et al., 2012). Cada estado tiene su propio gobernador

⁴⁹ Datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pe>), consultados el 25 de febrero de 2014.

y asamblea legislativa unicameral, electos cada cuatro años concurrentemente con las autoridades federales. El nivel municipal de gobierno también es muy importante en Brasil, ya que representa aproximadamente el 20% del total del gasto del sector público. Pernambuco tiene 185 municipios, con sus propias autoridades electas.

Las innovaciones de Pernambuco tuvieron lugar en un contexto que anteriormente habría parecido menos favorable para dichas reformas. A diferencia de Pernambuco, la mayoría de los estados de Brasil que han venido liderando las innovaciones en materia de gestión (por ejemplo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Espirito Santo) están ubicados en el sudeste, la región más desarrollada del país. Pernambuco está ubicado en el nordeste, la más pobre de las regiones de Brasil. El ingreso per cápita de los hogares de Pernambuco es la mitad del de Rio de Janeiro y un 30% más bajo que el de Minas Gerais.⁵⁰ Pernambuco ocupa el 19.º lugar en el Índice de Desarrollo Humano de los Estados brasileños, mientras que Rio de Janeiro ocupa el cuarto y Minas Gerais el noveno.⁵¹ Los estados del nordeste tienen aproximadamente el 27% de la población del país pero apenas el 13% de su producto interno bruto (PIB) y el 59% de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza.⁵² Además, tradicionalmente, los estados del nordeste han tenido menores capacidades que sus vecinos del sur: “Al igual que los gobiernos estatales de muchas regiones con subdesarrollo crónico, los nueve estados del nordeste son legendarios por su forma clientelista de gobernar y por la consiguiente baja calidad de su administración pública” (Tendler, 1997: 10). En sus más recientes estrategias de asociación con los países, organizaciones internacionales han señalado la necesidad de brindar más apoyo a los estados del nordeste a los efectos de mejorar sus capacidades (BID, 2012; Banco Mundial, 2011b).

Eduardo Campos asumió el cargo de Gobernador de Pernambuco el 1 de enero de

2007.⁵³ Se enfrentó entonces con el complejo desafío gerencial de encabezar un gobierno con más de 60 altos funcionarios (30 secretarios de gabinete y 36 directores de empresas públicas), que le rendían cuentas a él directamente. El equipo del gobernador llevó a cabo consultas iniciales con las secretarías para definir las medidas prioritarias a corto y mediano plazo que requerían pequeñas inversiones y podían mejorar la calidad de vida de la población. Se presentó una gran cantidad de propuestas. La diversidad de puntos de vista de estas propuestas dio lugar a la conclusión de que era necesario reforzar la dirección estratégica del gobierno, para que el conjunto del gobierno tuviera una orientación más cohesiva y unificada. *En otras palabras, el gobierno necesitaba un CdG más fuerte.*

Además, el nuevo equipo de autoridades asumió sus cargos con la percepción de que el gobierno estadual no estaba haciendo lo suficiente para prestar los servicios a tiempo y dentro del presupuesto, y que en ciertas áreas clave de política pública (por ejemplo, desarrollo económico, seguridad, salud y educación) los resultados eran insuficientes. En ese entonces, Recife era la capital estadual con las más altas tasas delictivas de todo Brasil, y los indicadores

⁵⁰ Datos extraídos del último censo realizado por IBGE, <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>, consultado el 28 de enero de 2014.

⁵¹ Datos extraídos del *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*, <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>, consultado el 25 febrero de 2014.

⁵² Datos sobre población extraídos del censo más reciente de IBGE. Datos sobre pobreza extrema extraídos de los datos de *Plano Brasil sem Miséria*, <http://www.brasilsemiseria.gov.br/dados-e-estatisticas>. Datos sobre PIB extraídos de Contas Regionais do Brasil de IBGE, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default.shtm>. Todos los sitios web fueron consultados el 27 de febrero de 2014.

⁵³ El Gobernador Campos falleció en un accidente de aviación el 13 de agosto de 2014. En 2011 había sido elegido para un segundo mandato y había renunciado en abril de 2014 para postularse como candidato a la Presidencia de Brasil. Al momento de finalizarse esta publicación en agosto de 2014, su Vicegobernador y sucesor, João Soares Lyra Neto, continuaba implementando el modelo que él introdujo en 2007.

socioeconómicos del estado no sobresalían (en el recuadro 4.3 se detallan estos indicadores). *En síntesis, tres inquietudes dieron origen a la formulación de una nueva estrategia de gestión con más apoyo del CdG para: i) responsabilizar a los gerentes; ii) asegurar la cohesión de toda la administración, y iii) lograr resultados para los ciudadanos.* Estas inquietudes están estrechamente conectadas con el papel del CdG, según se define a lo largo de esta publicación.

Anteriormente, luego de las reformas del gobierno federal realizadas a mediados de los años noventa, se habían efectuado distintas reformas administrativas en Pernambuco (Cruz, 2006), pero ninguna adoptaba un enfoque integral del gobierno. Se elaboraron un Plan de modernización administrativa y reforma institucional (1998) y un Programa de modernización de la administración pública de Pernambuco (PROGESTÃO, 2000–2006). El primer plan se focalizó en la reforma institucional (reducción y reestructura de la administración), la adopción de tecnología de la información, reformas a la gestión de los recursos humanos y ajustes fiscales. El segundo dio lugar a la formulación de planes sectoriales y a la modernización de ciertas herramientas administrativas, entre ellas, monitoreo y evaluación del desempeño institucional y utilización de contratos de gestión. *Pero faltaba una reforma integral, encabezada por el CdG; esta fue la innovación clave adoptada en 2007.*

Al detectarse la necesidad de reforzar el CdG, una de las primeras innovaciones fue crear la SEPLAG. Esta reforma separó las responsabilidades clave de la gestión pública (principalmente el diseño y la implementación del nuevo modelo, que incluye la planificación, la elaboración del presupuesto, y el monitoreo y la mejora del desempeño) de las tareas más rutinarias de la administración pública, tales como la gestión de recursos humanos y las compras gubernamentales, que fueron transferidas a la nueva Secretaría de Administración (*Secretaria de Administração*, o SAD). El objetivo de esta

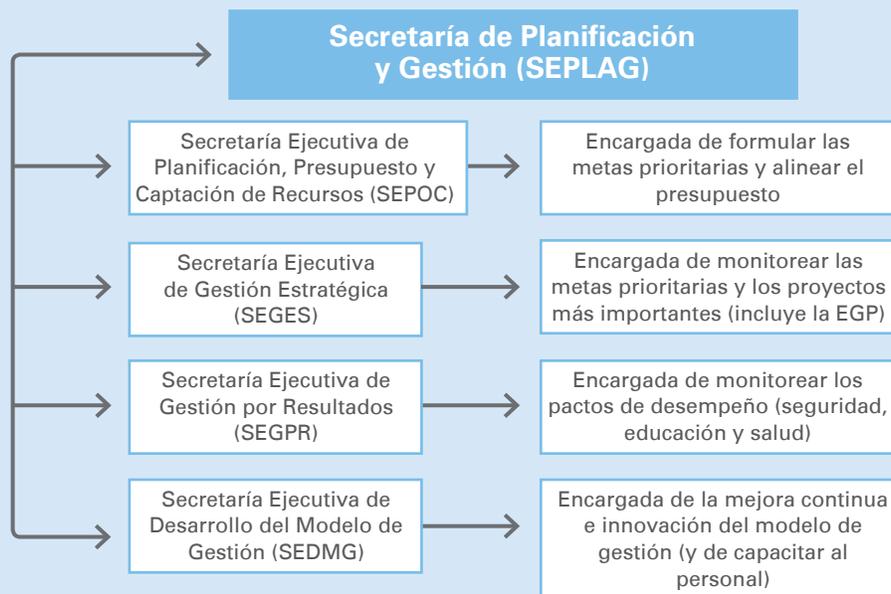
separación fue permitir que las autoridades de la SEPLAG se concentraran en la elaboración e implementación del nuevo modelo, sin la carga de las tareas fundamentales, pero menos innovadoras, asignadas a la SAD. Al mismo tiempo, ubicar la planificación y la elaboración del presupuesto en la misma unidad (una conexión que existe a nivel federal y en varios estados brasileños) facilitaría la alineación de estas funciones. En este nuevo diseño institucional, la Secretaría de Hacienda se ocuparía del flujo de caja (y principalmente de la recaudación), pero la planificación y asignación del presupuesto a mediano plazo formarían parte de la misión de la SEPLAG. A diferencia de Chile (capítulo 3), donde múltiples organizaciones y unidades comparten la responsabilidad de desempeñar las funciones del CdG, en Pernambuco la SEPLAG es la clara encargada de estos procesos, con menos superposición con otras organizaciones. El recuadro 4.1 contiene un resumen de la estructura institucional de la SEPLAG.

Una segunda innovación fue desarrollar el modelo. El Gobernador encargó esta tarea a un grupo de ocho asesores de confianza que se unirían a la SEPLAG. Estos asesores, con experiencia adquirida en otras agencias gubernamentales de Pernambuco (tales como la Secretaría de Hacienda y el Tribunal de Cuentas), en empresas públicas (como Petrobras), centros de investigación y en consultorías privadas, trabajaron durante cuatro meses para formular lo que se convertiría en el “Modelo Integrado de Gestión” de Pernambuco.⁵⁴ Tenían experiencia con modelos de gestión basados en datos (véase el recuadro 4.2) y estudiaron cuidadosamente las innovaciones aplicadas en los estados más avanzados de Brasil. El Gobernador aceptó la propuesta y le indicó a su jefe de gabinete que, de ahí en adelante, organizara su agenda

⁵⁴ Posteriormente, en 2009, el modelo fue formalizado mediante la Ley 141 de la Asamblea Legislativa del Estado (Assembléia Legislativa de Pernambuco, 2009).

Recuadro 4.1: Estructura institucional de la SEPLAG

La Secretaría de Planificación y Gestión es un actor clave del modelo de gestión de Pernambuco. Se encarga de la planificación, la formulación del presupuesto y la gestión del modelo. La SEPLAG está integrada por cuatro secretarías ejecutivas (o subsecretarías). Tres de ellas tienen a su cargo distintos aspectos del modelo. La cuarta, la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo del Modelo de Gestión (*Secretaria Executiva do Desenvolvimento do Modelo de Gestão*, o SEDMG), se ocupa de mejorar el modelo y capacitar al personal de la SEPLAG a través de su Instituto de Gestión.



Hasta 2010, el personal de la SEPLAG tenía contratos temporales. Ese año, la SEPLAG creó una nueva carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto para fortalecer a la Secretaría desde el punto de vista institucional. En la actualidad hay aproximadamente 100 analistas permanentes trabajando en la SEPLAG, que fueron seleccionados mediante un proceso competitivo de concurso de oposición.^a Estos analistas también reciben una capacitación continua a través de un currículo elaborado por la SEDMG que ha sido adaptado a los conocimientos de cada analista y a sus necesidades concretas para desempeñar el cargo. Los cursos tienen una duración total de 60 horas anuales.

Fuente: Elaboración propia en base al sitio web de la SEPLAG.

^a Al momento de publicarse este estudio, la SEPLAG estaba tomando medidas para duplicar su personal con la finalidad de extender los pactos de desempeño a más áreas de política pública y dedicar una mayor atención al monitoreo de los resultados (un paso siguiente crucial del modelo, según se explica más abajo, en la sección de análisis del modelo).

Recuadro 4.2: Modelos de gestión basados en datos

El modelo de gestión de Pernambuco presenta muchas de las características fundamentales de los modelos de gestión basados en datos, que algunos denominan como "PerformanceStat". A nivel de gobiernos estatales, en Estados Unidos hay dos ejemplos que se destacan especialmente: StateStat (Maryland) y Results Washington (véanse <http://www.statestat.maryland.gov/> y <http://www.results.wa.gov/>). En estos modelos "se llevan a cabo reuniones periódicas entre el jefe del Ejecutivo (jefe, director, alcalde o gobernador) y los directores de las agencias en las que se utilizan datos de desempeño para analizar el desempeño de cada agencia, establecer los objetivos y la responsabilidad por esos objetivos, y programar seguimientos para asegurar que esos objetivos se cumplan" (Thornburgh, Kingsley y Rando, 2010). Se ha comprobado que estas reuniones aumentan el uso de información de desempeño para tomar decisiones de gestión (Moynihan y Kroll, 2014). Si bien el monitoreo del desempeño es una herramienta que los gerentes utilizan frecuentemente, estos modelos "se distinguen por la frecuencia y regularidad de las reuniones, la focalización en los indicadores de desempeño más recientes y su formato algo estructurado" (Hatry y Davies, 2011). Estos atributos están presentes en el modelo de Pernambuco.

Fuente: Elaboración propia.

en base a este modelo: no más reuniones bilaterales con 66 funcionarios distintos.

Modelo de gestión de Pernambuco

En el nuevo modelo, la SEPLAG ha jugado un papel protagónico en la integración de dos funciones básicas del CdG que se definen en esta publicación: la gestión estratégica y el monitoreo y la mejora del desempeño. En lo referente a la primera de estas dos funciones, la SEPLAG trabaja tanto en la planificación de las prioridades del gobierno como en la alineación de los recursos presupuestarios para sustentar dichas prioridades. La segunda función incluye el monitoreo de la implementación, el cumplimiento de las metas prioritarias y la intervención para mejorar el desempeño cuando se necesitan ajustes. Además, mejorar el desempeño también implica coordinar las políticas públicas, sobre todo en lo referente a articular la implementación entre las distintas secretarías.

Gestión estratégica

La *gestión estratégica* incluye formular las prioridades estratégicas del gobierno y alinear el presupuesto con esas prioridades. Describimos por separado cada una de estas tareas, aunque en la práctica están sumamente integradas.

Formulación de la estrategia

En el modelo de Pernambuco, el gobierno formula su estrategia basándose en aportes de varias fuentes: el programa de gobierno presentado durante la campaña electoral; aportes de los ciudadanos formulados en seminarios regionales; propuestas de las secretarías, así como metas prioritarias identificadas por la SEPLAG. Tiene lugar, por consiguiente, una recepción de ideas de la sociedad “de afuera hacia adentro” y una definición de prioridades “de arriba hacia abajo” por parte del gobernador (con la

asistencia técnica de la SEPLAG) en consulta con las secretarías. El mapa de la estrategia 2008–11 incluía 10 objetivos estratégicos y 446 metas prioritarias; el de 2012–15 incluye 12 objetivos y 750 metas prioritarias (de las cuales continuaban 382 a fines de 2013).⁵⁵ Para cada meta se definen las trayectorias de implementación (por ejemplo, hitos, plazos, y agencias y gerentes a cargo) a los efectos de monitorear cualquier desviación de esas trayectorias que generarían alertas y darían lugar a ajustes.

El programa de gobierno brinda una orientación general de las políticas a seguir durante el mandato del gobernador: define las áreas estratégicas y las líneas de acción en base a una evaluación de la situación existente. Esta orientación general sirve de pilar para una de las características fundamentales del modelo, la consulta con la sociedad civil. En junio de 2007, pocos meses después de la asunción del Gobernador, se llevaron a cabo 12 seminarios, uno en cada una de las regiones del estado. Los participantes presentaron lo que consideraban que eran los principales problemas de sus respectivas regiones y propusieron medidas para resolverlos. Además, se distribuyeron folletos en los que se consultaba a los ciudadanos respecto de su percepción sobre los servicios prestados por el estado y su grado de satisfacción con dichos servicios.

Al igual que muchos aspectos del modelo, los seminarios regionales fueron mejorando con el transcurso del tiempo. En la versión 2007, el Gobernador inició la sesión plenaria matutina reseñando las ideas y propuestas del gobierno para la región, basadas en el programa de gobierno presentado durante la campaña electoral. En la tarde, el Vicegobernador presidió el seminario, iniciando un debate abierto.

⁵⁵ El mapa de la estrategia 2012–15 fue elaborado para el segundo mandato del Gobernador, luego de haber sido reelegido con el 82% de los votos (la mayoría más amplia de cualquier estado del país) en octubre de 2010. El número de metas varía cada año, ya que algunas se logran, otras se modifican y otras se cancelan.

En 2011, a fin de lograr la máxima participación posible de los ciudadanos, los seminarios (que nuevamente tuvieron una duración de un día) adoptaron un nuevo formato. En la sesión matutina, los participantes se distribuyeron en distintas salas para discutir cuestiones de diferentes áreas de política pública (educación, salud, infraestructura, desarrollo social, desarrollo económico y seguridad), en reuniones presididas por los respectivos secretarios. Por la tarde, los secretarios presentaron un resumen de los debates y acuerdos ante una sesión plenaria presidida por el Gobernador, dando lugar a nuevos debates. La participación en los seminarios aumentó entre 2007 y 2011, así como el número de propuestas presentadas. En el cuadro 4.1 se resume la evolución de los seminarios.

Luego de los seminarios, las propuestas presentadas por los ciudadanos se consolidaron en una base de datos unificada para informar la selección de las metas prioritarias. En la base de datos se agruparon las propuestas de acuerdo a su similitud, excluyéndose las repeticiones y las que quedaban fuera del alcance del gobierno estadual (por ejemplo, cuestiones comprendidas en la jurisdicción del gobierno federal o de los municipios). Para seleccionar las prioridades, la SEPLAG consideró dos variables principales: su frecuencia (cuán a menudo se presentó una propuesta) y su alineación con el programa de gobierno.

El gobierno procuró elaborar una agenda estratégica integral que pudiera dar una orientación a la administración en su conjunto. La agenda tendría una perspectiva centralizada que incorporara las expectativas de los actores pertinentes (recogidas en los seminarios y en consulta con las secretarías) con un horizonte de mediano plazo. El Gobernador lideró directamente la nueva estructura institucional, con el apoyo técnico y la coordinación de la SEPLAG. En cada período de gobierno se elaboraron mapas de la estrategia de cuatro años (véase el gráfico 4.1). Con una visión general del futuro, se estableció una serie de objetivos

Cuadro 4.1: Características de los seminarios regionales de 2007 y 2011

2007	2011
Se llevaron a cabo en 12 regiones	Se llevaron a cabo en 12 regiones
Debate de las propuestas en sesiones plenarias	Comités temáticos y sesiones plenarias
5.207 participantes	13.498 participantes
2.600 propuestas presentadas	26.147 propuestas presentadas

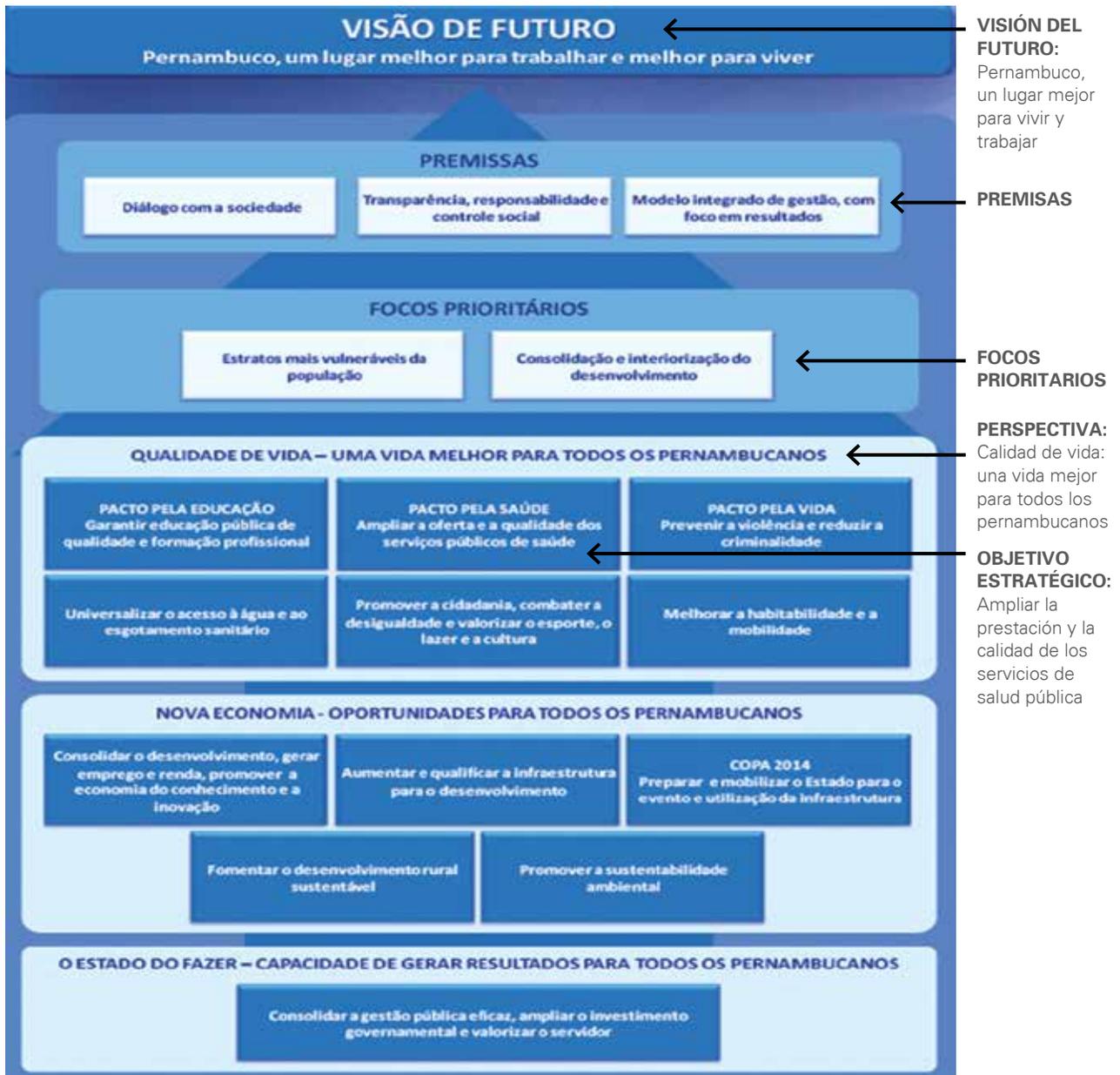
Fuente: Gobierno del Estado de Pernambuco (2013a).

estratégicos (10 en 2007; 12 en 2011), en el marco de tres pilares generales (denominados perspectivas).⁵⁶

Cada objetivo estratégico tiene su propio mapa de la estrategia, que se desagrega en elementos más específicos: resultados, productos y actividades (véase el gráfico 4.2). Estos elementos específicos se ajustan a la arquitectura del Plan Plurianual (*Plano Plurianual*, o PPA) y la Ley Presupuestaria Anual (*Lei Orçamentária Anual*, o LOA) (programa, acción y subacción), permitiendo la alineación programática. En el gráfico 4.2, el mapa de la estrategia del objetivo salud, uno de los resultados esperados es “ampliar la cobertura de los servicios de salud”, y algunos de sus productos son la “construcción del equipamiento para unidades de salud” y “reformular, ampliar y equipar unidades de salud”. Pero aquí los elementos clave son las actividades, que son las metas prioritarias que el modelo monitorea y gestiona. Son los proyectos concretos (como la construcción de un hospital en cierta región) que reciben asignaciones presupuestarias y son

⁵⁶ El mapa de la estrategia también incluye tres premisas (diálogo con la sociedad; transparencia, responsabilidad y control social; y modelo de gestión integral basado en resultados) y dos focos prioritarios (los estratos más vulnerables de la población y la consolidación del desarrollo del interior del estado). Aunque no se expresan como elementos más específicos en el mapa, debe tenerse en cuenta la referencia al modelo de gestión como premisa para la ejecución de la estrategia.

Gráfico 4.1: Mapa de la estrategia de Pernambuco para el período 2012–15



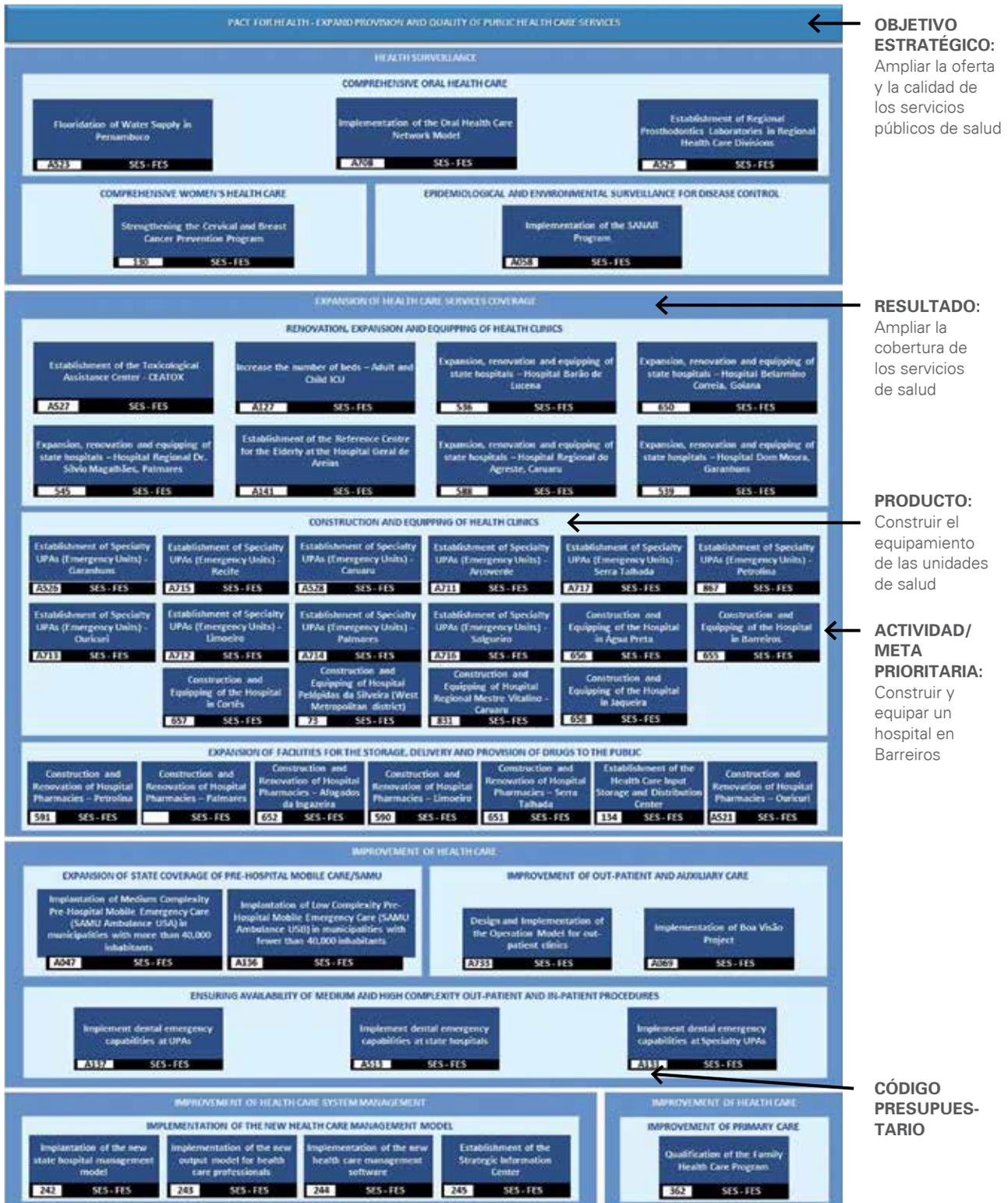
Fuente: Gobierno del Estado de Pernambuco (2013a).

objeto de seguimiento por parte de la SEPLAG.⁵⁷ Por lo tanto, la mayoría de las metas prioritarias hacen referencia a los procesos internos y productos del gobierno, pero no a los resultados para la sociedad o los impactos sobre la misma (véase más abajo la subsección sobre monitoreo), aunque para seguridad, salud y educación, el modelo también incluye metas de resultado.⁵⁸

⁵⁷ Si bien los objetivos estratégicos involucran a diversas secretarías, la gran mayoría de las metas prioritarias de cada objetivo estratégico quedan a cargo de una única entidad. Por lo tanto, la labor intersectorial es limitada en este sentido.

⁵⁸ Los indicadores de proceso miden el cumplimiento de ciertas actividades del gobierno, mientras que los indicadores de producto miden los productos directos de esas actividades. Los indicadores de resultado miden los cambios que esos productos generan a nivel social.

Gráfico 4.2: Mapa de la estrategia para el objetivo estratégico del sector salud



Fuente: Gobierno del Estado de Pernambuco (2013a).

El CdG lidera en gran medida las especificaciones detalladas de la definición de las prioridades. Basándose en un análisis de la situación del estado y de los programas gubernamentales en curso, la SEPLAG elabora un borrador de las propuestas iniciales que abordan las metas prioritarias. Estas se discuten y negocian con los sectores, pero la SEPLAG formula el borrador inicial y toma la decisión final sobre la propuesta que se presentará al Gobernador. Los analistas de la SEPLAG trabajan con los datos presupuestarios y de desempeño de los años precedentes para asegurar que las metas sean desafiantes pero factibles, y que estén alineadas con la estrategia global del gobierno y con el espacio fiscal. Cuando el Gobernador recibe la propuesta, este realiza las consultas finales con los secretarios y decide las prioridades.

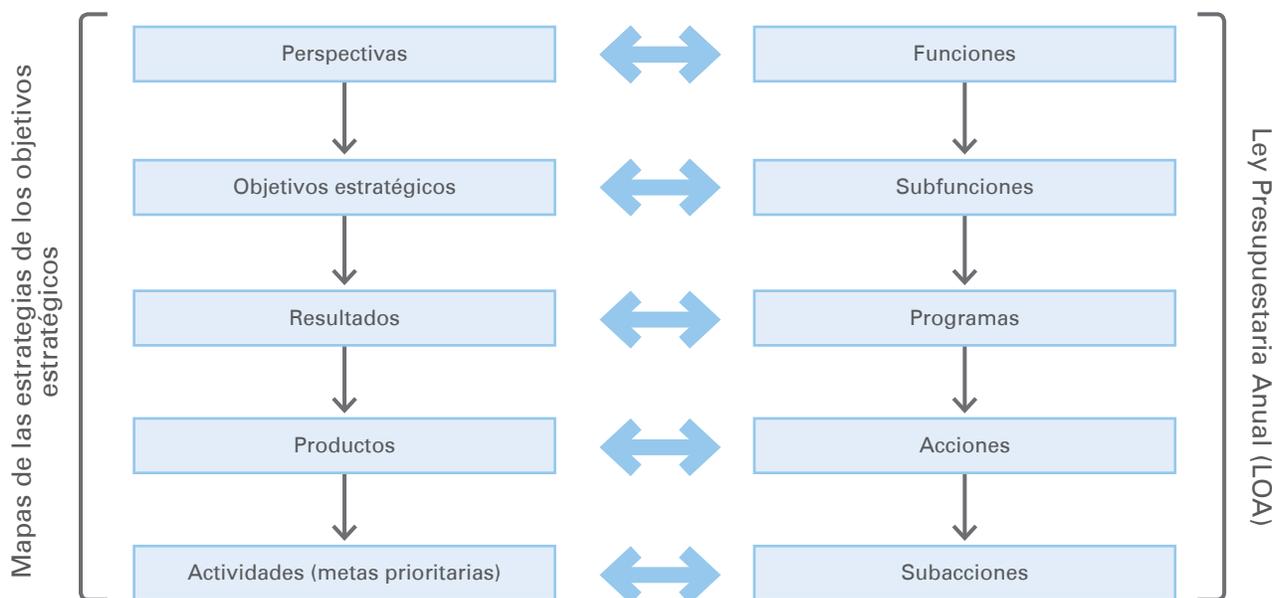
Como se ve en el gráfico 4.2, cada meta prioritaria está vinculada a un código presupuestario. Así, la formulación de las prioridades se integra inmediatamente a la asignación de recursos, ya que cada meta tiene su clara correspondencia en el presupuesto. Esta alineación

entre el plan y el presupuesto es el tema de la siguiente subsección.

Alineación del presupuesto

Un segundo aspecto de la función de gestión estratégica implica asegurar que la asignación de recursos se ajuste a la definición de prioridades. Como se explicó en el capítulo 2, esto es especialmente desafiante para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC). En el modelo de Pernambuco, la alineación del presupuesto con la estrategia se lleva a cabo tanto durante la formulación de la estrategia como durante su ejecución y monitoreo. Durante la formulación, la elaboración del mapa de la estrategia de cada objetivo estratégico tiene una correspondencia en la estructura del presupuesto. En el gráfico 4.3 se muestra la forma en que cada una de las categorías del mapa está vinculada a una categoría similar en la Ley Presupuestaria Anual (*Lei Orçamentária Anual*, o LOA). En particular, las actividades o metas prioritarias del mapa corresponden a una

Gráfico 4.3: Correspondencia entre los mapas de la estrategia (planificación) y la LOA (presupuesto)



Fuente: Elaboración propia basada en aportes de la SEPLAG.

subacción en la LOA. En el presupuesto, la información sobre cada meta prioritaria y sus recursos asignados puede encontrarse a través de un código presupuestario. Esta conexión se facilita porque la SEPLAG tiene la responsabilidad tanto de formular las metas prioritarias como de planificar las asignaciones presupuestarias. La elaboración del presupuesto para el ejercicio siguiente comienza a principios del año anterior, o aun antes. La planificación presupuestaria de 2015, por ejemplo, comenzó a fines de 2013, luego de definirse las metas prioritarias.

La alineación del presupuesto con el plan durante la implementación se lleva a cabo en las reuniones de monitoreo del desempeño.⁵⁹ Para cada meta prioritaria se evalúan las metas financieras (presupuesto asignado frente al ejecutado), conjuntamente con la identificación de cualquier obstáculo para que el proyecto se complete a tiempo. Además, el hecho de combinar en estas reuniones el monitoreo físico y financiero de los proyectos permite detectar discordancias entre ambos aspectos. Por ejemplo, una meta prioritaria con baja ejecución física pero alta ejecución financiera requiere un examen más detallado (y lo mismo ocurre si se declara una alta ejecución física pero la ejecución presupuestaria es baja). El marco presupuestario no prevé incentivos financieros para las secretarías (como, por ejemplo, el uso discrecional de recursos adicionales) por la consecución de las metas.

Las reuniones también permiten ajustar las metas prioritarias, por ejemplo, prorrogando sus plazos, cancelándolas, o, en casos excepcionales, proponiendo otras nuevas. Estos cambios implican reasignaciones dentro del presupuesto. En este sentido, y como forma de promover una planificación más precisa, la SEPLAG estableció una modificación estructural de la manera en que puede alterarse el presupuesto. Mientras que las anteriores reasignaciones presupuestarias se efectuaban diariamente y con escasa conexión con la

estrategia del gobierno, en la actualidad hay cuatro ciclos ordinarios de cambios presupuestarios. Esto permite que la SEPLAG controle el proceso desde el CdG, y asegura que estos cambios obedezcan a necesidades reales para lograr las metas prioritarias. Esta medida redujo el número total de reasignaciones, de aproximadamente 2.000 en 2011 a 1.131 en 2013.

El uso de tecnología también ha reforzado la capacidad para tomar decisiones presupuestarias sólidas teniendo en cuenta tanto las prioridades como la situación fiscal general. Una aplicación de inteligencia empresarial (Qlickview) que gestiona los datos del sistema integral de gestión financiera e-Fisco permite analizar escenarios fiscales alternativos de años sucesivos, mediante la producción de simulaciones y proyecciones que, a su vez, permiten que las autoridades consideren opciones de financiamiento realistas para las metas prioritarias (que en la mayoría de los casos requerirán financiamiento durante más de un año) y reasignen prioridades. Se están elaborando estudios de costos más precisos (que permitirían, por ejemplo, efectuar simulaciones de los costos de los insumos de los proyectos) para mejorar la calidad de las proyecciones fiscales. Además, el *software* asegura que las asignaciones presupuestarias se adjudiquen efectivamente a la meta prioritaria (o subacción) apropiada, ya que solamente la SEPLAG (y no las secretarías) pueden introducir cambios en el sistema. Las 382 prioridades sometidas a monitoreo desde fines de 2013 representaban aproximadamente el 12% del presupuesto global del estado (este valor no incluye los costos de personal –es decir, los salarios de los docentes y oficiales de policía que trabajan en la consecución de las metas– sino la inversión y las transferencias directas).

⁵⁹ También hay un momento inicial de realineación a principios de año, en el que se efectúan ajustes al presupuesto, tal como fue preparado y aprobado el año anterior.

Monitoreo y mejora del desempeño

Luego de formular la estrategia y alinear el presupuesto (*gestión estratégica*), la SEPLAG centra su atención en *monitorear y mejorar el desempeño*. A efectos de que la descripción sea más clara, las tareas que conforman esta función se presentan en forma separada, aunque en la práctica están sumamente integradas.

Monitoreo del cumplimiento

Desde 2008, el Gobierno del Estado de Pernambuco ha celebrado reuniones de monitoreo semanales, presididas por el Gobernador. Estas reuniones se basan en los objetivos estratégicos del mapa de la estrategia. Todos los martes, se trata uno de los 12 objetivos durante las reuniones matutinas y otro por la tarde, cubriéndose la totalidad de los objetivos estratégicos en un período de seis semanas (o cinco semanas para el mapa de la estrategia de 2008–11, que tuvo 10 objetivos). El formato de reuniones semanales exige que las secretarías y otras instituciones estaduais que contribuyen al logro de cierto objetivo estratégico a analizar realicen su propio monitoreo interno, a los efectos de estar preparadas para las reuniones. De hecho, ciertas secretarías (como la de Salud) han replicado el modelo de monitoreo *dentro* de sus propias estructuras, y han establecido reuniones de revisión, presididas por el secretario pertinente, con los gerentes de las distintas unidades que conforman la Secretaría.

La agenda de las reuniones de monitoreo con el Gobernador se basa en el análisis del avance de las metas prioritarias. La SEPLAG selecciona las metas que parecen haberse desviado de su curso, e invita a los gerentes de esas áreas a que asistan a la reunión. En cuanto a la dinámica de las reuniones, los secretarios y otros altos funcionarios presentan la situación de sus respectivas metas prioritarias.⁶⁰ En las reuniones, los participantes se sientan en

torno a una mesa en forma de “U”, de cara a una pantalla (véase la foto 4.1). En la pantalla se proyectan los resultados logrados para las metas prioritarias, con apoyos visuales (mapas, fotos) si corresponde. Cuando los datos indican que las metas están retrasadas, los funcionarios brindan las explicaciones pertinentes, especificando los problemas que afectan el desempeño de sus respectivas agencias. Seguidamente, los participantes deliberan, y cuando los obstáculos quedan claramente identificados, se decide sobre la forma de superarlos, qué funcionarios se encargarán de tomar las medidas necesarias y el plazo para llevarlas a cabo. Estas decisiones quedan asentadas en las actas de la reunión, que el personal de la SEPLAG prepara simultáneamente y proyecta en la pantalla, de modo tal que los acuerdos queden claros para todos los participantes.

El Gobernador dedica considerable tiempo a las reuniones. Según los cálculos de la SEPLAG, en 2013 dedicó 108 horas (en promedio, dos horas semanales) a presidirlas. La presencia conjunta de los secretarios y las autoridades cuyas agencias tienen influencia sobre el mismo objetivo estratégico procura trascender las barreras jurisdiccionales y permitir la búsqueda de soluciones mediante la deliberación. Además de las secretarías, otros actores (a veces no pertenecientes al Poder Ejecutivo) también participan en las reuniones cuando sus instituciones contribuyen a un objetivo particular (por ejemplo, miembros de la magistratura en el caso de seguridad). Algunos empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios también asisten a las reuniones y se los invita

⁶⁰ Si bien los secretarios hacen las presentaciones, la SEPLAG prepara las diapositivas. Pocos días antes de la reunión de monitoreo, el equipo de la SEPLAG se reúne con el equipo de cada secretaría para consolidar las conclusiones, validar los datos, y llegar a un acuerdo sobre el contenido de la presentación. Dos días antes de las reuniones, este informe se envía al Gobernador, al núcleo de gestión y a los secretarios involucrados en el objetivo estratégico.

Foto 4.1: Formato habitual de las reuniones de monitoreo



Fuente: SEPLAG.

a participar en los debates, lo cual puede tener un efecto motivador, ya que tienen la oportunidad de presentar sus puntos de vista o ser felicitados frente al Gobernador y otros altos funcionarios.

El número de metas prioritarias examinadas en las reuniones varía con el transcurso del tiempo, a medida que las prioridades se renegocian, se logran o se cancelan. El mapa de la estrategia del período 2012–2015 incluía 750 metas prioritarias, pero hacia fines de 2013 solo se seguían monitoreando 382 de ellas. Para centrarse aún más en las máximas prioridades, en 2009 se instaló la Oficina de Gestión de Proyectos (*Escritório de Gestão de Projetos*, o EGP) en la SEPLAG, para intensificar el seguimiento de los proyectos de infraestructura de gran envergadura. Además de describir y examinar en forma más detallada cada etapa de los proyectos, la metodología de la EGP contempla la realización de reuniones semanales con los gerentes y equipos a cargo de estos

proyectos para examinar los avances logrados, planificar los próximos pasos, identificar riesgos, y supervisar ajustes a nivel táctico y estratégico. Inicialmente, la EGP monitoreaba un total de 58 metas prioritarias, pero hacia fines de 2013 esta oficina se estaba ocupando de aproximadamente 100 metas.

Además, en 2013 se desarrolló un panel de control con el que el Gobernador y las autoridades de la SEPLAG pueden efectuar un seguimiento más continuo del desempeño. Originalmente, la SEPLAG mantenía una hoja de cálculo con información de los sectores, pero el panel de control en línea permite realizar el monitoreo en tiempo real. En el panel de control se despliegan cada una de las metas prioritarias y el avance de las mismas; el nombre de la autoridad responsable del proyecto; las eventuales observaciones formuladas en las reuniones (explicando, por ejemplo, las razones de cualquier retraso); información sobre renegociaciones de la meta; la ejecución de su

Gráfico 4.4: Panel de control de la SEPLAG



Fuente: SEPLAG.

presupuesto, e imágenes ilustrativas de la labor realizada (véase el gráfico 4.4). El personal de la SEPLAG carga los datos en el panel de control, y las Secretarías solo acceden a los mismos en modo de consulta.

A los efectos del monitoreo, se ha prestado especial atención a tres áreas de política pública: seguridad, educación y salud. Se formularon *pactos* de desempeño específicos para estas áreas, en las cuales el gobierno se comprometió a lograr ciertas metas de resultados. El Pacto por la Vida (seguridad) se estableció en 2007 (y la SEPLAG asumió la coordinación del mismo en 2008), en tanto que el Pacto por la Educación y el Pacto por la Salud se establecieron en 2011. Para estas áreas, además de realizar el seguimiento de los indicadores de proceso y producto, se monitorean los indicadores de resultado, entre ellos, la variación en las tasas de delitos letales y violentos, puntajes de exámenes estudiantiles y diversos indicadores de mortalidad. En lo referente al Pacto por la Vida,

para el cual se generan datos en forma diaria sobre delitos letales y violentos, las reuniones de monitoreo se llevan a cabo semanalmente. En el caso de educación y salud, se llevan a cabo mensualmente debido a la disponibilidad de datos sobre el desempeño de estos sectores. Además, para cada pacto la SEPLAG ha formado equipos de analistas que trabajan con las respectivas secretarías (y en estas secretarías) para ayudarlas a mejorar el desempeño.

En resumen, el modelo implementa tres tipos distintos de monitoreo centralizado del desempeño (véase el gráfico 4.5):

1. *De los 12 objetivos estratégicos (y sus respectivas metas prioritarias).* De esos 12 objetivos estratégicos, se realiza el seguimiento de los indicadores de proceso y producto de nueve de ellos (los que no tienen pactos de desempeño). Las reuniones de monitoreo de cada uno de ellos se llevan a cabo cada seis semanas.
2. *Dentro de estos objetivos estratégicos, algunas metas prioritarias específicas que*

representan a los proyectos de infraestructura más importantes. La EGP efectúa un monitoreo intensivo de los aproximadamente 100 proyectos de infraestructura más destacados (medidos en función del presupuesto y de la duración de las obras).

3. De las tres áreas de política que tienen pactos de desempeño (seguridad, salud y educación). Estas áreas tienen reuniones de monitoreo adicionales (semanales para el Pacto por la Vida, y mensuales para el Pacto por la Salud y el Pacto por la Educación), y los indicadores de procesos y producto se complementan con datos de resultado (aunque no se incluyen en el panel de control).⁶¹

La SEPLAG no hace un monitoreo de las otras actividades del gobierno (aproximadamente 6.600 subacciones, que representan el 88% del presupuesto del Estado). En el gráfico 4.5,

estas otras áreas están representadas con un color más claro.

El monitoreo del desempeño que lleva a cabo la SEPLAG solo cubre los productos y resultados que están a cargo del gobierno estadual. Hay otro ámbito no monitoreado por el modelo: el que está a cargo de otros actores externos al gobierno estadual, tales como los gobiernos municipales. En el Pacto por la Educación, por ejemplo, la SEPLAG solo monitorea el desempeño estudiantil de las escuelas administradas por el gobierno estadual (alrededor del 10% de las escuelas primarias y el 70%

⁶¹ Desde el punto de vista de la estructura institucional (véase el recuadro 4.1), la responsabilidad sobre el monitoreo centralizado del desempeño de los pactos recae en la Secretaría de Gestión por Resultados (SEGPR) de la SEPLAG, mientras que la Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica (SEGES) cubre los otros nueve objetivos. La SEGES también administra la EGP en cuanto a los proyectos de infraestructura más importantes.

Gráfico 4.5: Monitoreo de las actividades del gobierno de Pernambuco



Fuente: Elaboración de los autores.
Nota: El gráfico no es proporcional.

de los institutos de enseñanza secundaria): no lleva a cabo el seguimiento del desempeño de las escuelas municipales (que son la mayoría en la enseñanza primaria) o de las escuelas privadas. Por lo tanto, cuando la SEPLAG gestiona por resultados, solo está considerando las actividades sobre las cuales tiene jurisdicción. La organización del sistema federal brasileño otorga altos niveles de autonomía a los municipios, un factor que puede dificultar su integración en el modelo de gestión.

Intervención para lograr la metas

Las reuniones de monitoreo son cruciales, no solo para examinar el avance hacia el logro de las metas, sino también para decidir las medidas correctivas que sean necesarias. *Este es el segundo aspecto de la función de monitoreo y mejora del desempeño.* En 2013, se acordó un total de 1.150 medidas correctivas en las reuniones. Los acuerdos, reflejados en las actas de cada reunión, también incluyen los nombres de los funcionarios encargados y los plazos para ejecutar las medidas, a los efectos de revisar el cumplimiento de los acuerdos en reuniones posteriores.

La mayoría de los acuerdos se refieren a medidas concretas de pequeña escala para corregir los problemas que presentan los participantes en las reuniones. En una reunión del Pacto por la Vida, estas pueden incluir, por ejemplo, actualizar una lista de establecimientos ilegales compilada anteriormente o reforzar la presencia policial en cierta área durante las semanas o meses subsiguientes. Otros acuerdos procuran articular medidas con actores relevantes no pertenecientes al gobierno estadual, como los municipios o el Poder Judicial. A veces los acuerdos implican la renegociación de las metas, como ya se explicó en las secciones anteriores. A menudo, los ajustes también incluyen decisiones presupuestarias (ya que en las reuniones de monitoreo se realiza el seguimiento de datos

tanto físicos como financieros) tales como reasignaciones presupuestarias (véase más arriba la subsección “Alineación del presupuesto”) o cambios en los flujos de caja. Por ejemplo, cuando no se estaba cumpliendo la meta de efectuar cierto número de mamografías establecido en el Pacto por la Salud, la Secretaría de Salud determinó que los recursos no se estaban recibiendo a tiempo. El planteo de este problema en una reunión de monitoreo dio lugar a que la SEPLAG negociara un acuerdo con la Secretaría de Hacienda para que se acelerara el proceso. De este modo pudo lograrse la meta. *En este sentido, también puede considerarse que las reuniones se utilizan para coordinar la implementación de políticas.* Al celebrarse reuniones con las distintas secretarías involucradas en la misma área de políticas públicas se contribuye a articular las medidas a adoptar y a generar coherencia entre las mismas.

La recurrencia de ciertos problemas hizo que la SEPLAG procurara abordarlos preventivamente con mayor generalidad. Por ejemplo, dos problemas recurrentes para lograr las metas relacionadas con las obras públicas de distintos sectores eran las demoras de las expropiaciones y las demoras para otorgar los permisos ambientales. Luego de identificar estos obstáculos, la SEPLAG estableció dos comités para que trabajaran con la Fiscalía General del Estado y con la Agencia Ambiental del Estado, respectivamente. Estos comités celebran reuniones mensuales con estas agencias para monitorear la resolución puntual de los problemas de estas dos áreas, que afectan el logro de las metas de toda la administración. No obstante, no se han establecido mecanismos sistemáticos que identifiquen patrones generales, riesgos potenciales, o tendencias intersectoriales a largo plazo, una cuestión que se aborda en la sección analítica de este capítulo.

La intervención de la SEPLAG en los tres pactos es más profunda. En cada una de las secretarías (defensa y seguridad pública,

educación y salud) se han establecido Núcleos de Gestión por Resultados, integrados por aproximadamente 8 a 10 analistas de la SEPLAG. Estos analistas recopilan información, monitorean las actividades planificadas, preparan las reuniones de monitoreo y supervisan la ejecución de los acuerdos celebrados en las reuniones. También brindan apoyo a las secretarías en la implementación del modelo, especialmente para asegurarse de que las autoridades regionales e incluso el personal que presta los servicios de las escuelas o los hospitales lo hayan comprendido. Actúan como asesores de las secretarías, brindándoles herramientas de gestión y recursos analíticos. En el Pacto por la Educación, por ejemplo, trabajan con la secretaría para detectar escuelas con desempeños críticamente bajos, y ayudan a las autoridades regionales y los directores de escuelas a implementar técnicas de gestión para mejorar su desempeño. Si bien la intención original de las autoridades de la SEPLAG fue formar estos núcleos en todas las secretarías (y así extender el modelo de los pactos a toda la administración), las limitaciones presupuestarias las llevaron a centrarse en estas tres importantes áreas de política pública.

En esta sección del presente capítulo se presentó una breve descripción de los principales componentes y la evolución del modelo de gestión de Pernambuco. En la sección siguiente se analizará cómo funcionan el modelo y cada uno de sus componentes, identificando sus fortalezas, oportunidades de mejora y lecciones aprendidas, haciendo hincapié en lo que es de utilidad para otros gobiernos subnacionales que procuran fortalecer sus funciones de CdG.

Análisis del modelo

Esta sección presenta un análisis del modelo de gestión de Pernambuco, basado en otras experiencias nacionales e internacionales descritas en el capítulo 1 y en el Anexo de esta

publicación. Esta sección comienza con un análisis general del modelo y luego presenta un análisis específico de las funciones descritas en la sección precedente (*gestión estratégica y monitoreo y mejora del desempeño*). Por último, se incluyen reflexiones acerca de la institucionalización del modelo.

Resumen de las principales fortalezas del modelo y oportunidades de mejora

En el modelo de gestión de Pernambuco pueden identificarse varias fortalezas y logros.

- *El enfoque general logra unificar la planificación, la formulación del presupuesto, el monitoreo y la intervención en forma sumamente integrada.* El gobierno ha logrado un gran avance en el desarrollo y la puesta en práctica del modelo en un período de tiempo muy breve. La SEPLAG, como institución clave del CdG, cuenta con el empoderamiento político y la capacidad técnica para aplicar herramientas avanzadas que le permiten definir prioridades, alinear recursos que las respalden, dar seguimiento a los avances e intervenir para efectuar correcciones de manera colaborativa cuando es necesario. En Pernambuco, el CdG dirige la formulación de las políticas públicas aplicando una estrategia coherente.
- *La adopción del modelo de gestión ha establecido metas y objetivos claros para todas las áreas prioritarias de política pública, y ha establecido un sistema de monitoreo continuo del avance hacia su logro.* Los gerentes y, en ciertas áreas (como la de seguridad), una serie de empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios, comprenden qué está tratando de lograr el gobierno y qué ha logrado.
- *El modelo ha mejorado la capacidad del gobierno para completar proyectos y generar*

productos, contribuyendo así con el cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno. En otras palabras: el modelo ha servido para *hacer realmente* lo que el gobierno dijo que *planeaba hacer*. Los resultados en el estado también presentan tendencias positivas, aunque solo en algunos casos es posible la atribución causal de estos resultados a las acciones del gobierno.

- *El compromiso de los empleados de todos los niveles de la administración pública, desde los gerentes hasta parte del personal que trabaja directamente en la prestación de servicios, ha comenzado a cambiar la cultura organizativa de la administración pública de Pernambuco.* Parece haberse arraigado un enfoque sistemático y basado en datos, con una actitud de “sí se puede”, para la gestión pública, por lo menos en aquellas secretarías más involucradas con el modelo. Esto contribuye a su sostenibilidad, lo cual tiene especial relevancia porque muchas de las innovaciones dirigidas por el CdG son susceptibles a los cambios políticos (véase el capítulo 3 sobre la UPGC de Chile).
- *Se ha desarrollado una serie de herramientas y procedimientos innovadores para apoyar al gobierno en la mejora de resultados.* Además de la aplicación de herramientas y enfoques que han demostrado ser exitosos en otros casos nacionales e internacionales, la SEPLAG ha desarrollado *software* innovador para apoyar la planificación del presupuesto, el monitoreo y el vínculo con los sectores para acelerar la mejora.

Por supuesto, como los líderes del gobierno reconocen, aún queda mucho por hacer para desarrollar plenamente una cultura de gestión por resultados. En el curso de este estudio se identificaron las siguientes oportunidades de mejora para el futuro.

- *El modelo está en condiciones de centrarse más en los resultados e impactos para la ciudadanía.* Especialmente en las áreas de política pública que ya dan seguimiento a la evolución de los resultados, vincular más claramente la mejora de la gestión interna de gobierno con los resultados para la sociedad contribuiría a identificar claramente qué funciona y qué no.
- *Podría intensificarse el vínculo con los ciudadanos, que son coproductores de muchos de los resultados prioritarios.* Un enfoque más sistemático para involucrar a los empleados que prestan directamente los servicios y mejorar sus cualificaciones para el trabajo con los ciudadanos, más seminarios regionales periódicos, encuestas a la ciudadanía y herramientas en línea generarían una valiosa retroalimentación sobre los progresos realizados por el gobierno y los próximos pasos para la obtención de resultados. Una mayor participación de todos los interesados, que incluya información sobre las necesidades, lo que funciona y nuevos enfoques para la prestación de servicios –de los ciudadanos a los legisladores, de los vecindarios a las ciudades, de los empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios a las altas autoridades y de los sectores empresariales y del voluntariado– mejorará la eficacia del modelo.
- *El proceso de monitoreo podría fortalecerse mediante la revitalización de la dinámica de las sesiones de monitoreo,* reforzando el enfoque orientado a la resolución colectiva de problemas y su énfasis en la producción de cambios en el comportamiento a fin de optimizar el rendimiento. También podría fortalecerse la identificación de obstáculos transversales más amplios que perjudican el desempeño.

- *Perfeccionar las capacidades de planificación y monitoreo a nivel sectorial* aliviaría a la SEPLAG de ciertas responsabilidades que caen en el dominio de las secretarías sectoriales. En las etapas iniciales del modelo esto no fue posible debido a la falta de experiencia en estas metodologías.
- *La próxima fase del modelo podría profundizar el vínculo con los proveedores de servicios locales, incluidas las municipalidades.* El impacto de la labor del gobierno será mayor si quienes están en las primeras líneas prestando servicios comprenden las prioridades y tienen incentivos para apoyarlas. Los gobiernos locales son actores clave en el sistema de prestación de servicios, y el logro de resultados para todos los pernambucanos requerirá que los elementos básicos del modelo de gestión (planificación, formulación del presupuesto, monitoreo e intervención) también se apliquen a su labor.

Análisis general del modelo

¿Cuáles son las principales innovaciones del modelo?

El modelo implementado en 2007 ha fortalecido las instituciones del CdG e integrado las funciones clave de la *gestión estratégica* (entre ellas, planificación y formulación del presupuesto), así como el *monitoreo y la mejora del desempeño*. Ha logrado que se establezcan metas y objetivos claros para todos los sectores, con un sistema de monitoreo continuo de sus respectivos avances. Por lo tanto, ha permitido que la SEPLAG identifique claramente las unidades y los individuos responsables del logro de resultados y dé seguimiento al desempeño en cada una de las metas prioritarias. Esto ha creado la capacidad para identificar cuándo el avance no es suficiente y formular ideas que conduzcan

a intervenciones oportunas para producir ajustes. Estos procesos han sido integrados con la planificación y ejecución del presupuesto, contribuyendo a conectar las decisiones de las autoridades con la asignación de recursos.

La SEPLAG se ha centrado más en optimizar los *procesos* internos, a fin de permitir que los *productos* se generen eficiente y oportunamente, que en conectar estas actividades gubernamentales con los *resultados* para la sociedad. El modelo ha incluido el monitoreo de resultados desde 2007 para un área de política pública (seguridad), y desde 2011 lo ha incorporado en otras dos (educación y salud). El efecto real de las acciones del gobierno sobre los resultados por lo general no ha sido medido a través de instancias más rigurosas de evaluación de impacto. El modelo se ha centrado, por lo tanto, en mejorar la forma de gestionar el gobierno, con la expectativa de que esto dará lugar a mejores resultados para los ciudadanos.⁶² La evolución de los indicadores de resultados del Pacto por la Vida que, de los tres pactos de desempeño, es el que lleva más tiempo en funcionamiento, sugiere que de hecho podría haber una conexión entre la mejora de los productos y el logro de mayores resultados: la comparación de las tasas de crímenes letales y violentos con las del país en su conjunto, y con las de otros estados del nordeste, muestra un desempeño significativamente más sólido en Pernambuco.

⁶² Durante una reunión de monitoreo del Pacto por la Vida, realizada el 14 de noviembre de 2013, un alto funcionario manifestó: “el cumplimiento de los procesos casi garantiza la obtención de resultados”. Esto podría ser o no una suposición válida, pero muchos otros modelos han hecho suposiciones similares en sus etapas más tempranas, cuando los datos sobre los resultados eran escasos. Por ejemplo, CitiStat de Baltimore, una iniciativa pionera de modelo de gestión basado en datos con reuniones periódicas de monitoreo para tratar los ajustes de desempeño, llevaba a cabo un seguimiento cuidadoso de los insumos (tales como datos sobre recursos humanos) en el entendimiento de que se trata de factores críticos para la entrega de los productos y el logro de resultados (véase Henderson, 2003).

Recuadro 4.3: Evolución de los resultados en Pernambuco (2007–2013)

Pernambuco presenta resultados destacables en cuanto a la reducción de los delitos letales. De 2007 a 2012, en este estado este tipo de delitos disminuyó de 49,9 cada 100.000 habitantes a 34,3 (una reducción del 30%). Durante ese mismo período, las tasas de homicidios aumentaron levemente a nivel nacional (de 22,5 a 24,3) y aumentaron significativamente en el resto de los estados del nordeste (de 20,0 a 35,5, lo cual equivale a un incremento del 77%). En los años previos a la implementación del modelo, los delitos letales tendían al alza en Pernambuco, con un aumento del 14% desde 2005. Esta reversión de la tendencia es evidencia también de una conexión causal plausible entre la implementación del Pacto por la Vida y la subsiguiente disminución de los delitos letales.

En otras áreas de política pública, la evolución de los indicadores sigue más de cerca las variaciones a nivel nacional. En materia de salud, las tasas de mortalidad infantil de Pernambuco disminuyeron en un 26% (de 21,7 a 16,0 por cada 1.000 nacidos vivos), pero la disminución a nivel nacional fue mayor (de 20,5 a 13,6, o sea un 33%). En cuanto a educación, según la prueba de desempeño estudiantil del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), Pernambuco se ubicó en el puesto 19.º (entre los 27 estados) en 2005 y en el 18.º en 2011 en educación primaria, y en educación secundaria pasó de estar en el puesto 18.º en 2005 al 16.º en 2011, lo cual indica una leve mejora con respecto a otros estados.

En materia de crecimiento económico, Pernambuco tuvo el 9.º crecimiento más alto entre 2007 y 2011; había sido 24.º entre 2002 y 2006.

Fuentes: *Datos sobre seguridad*: Fórum Brasileiro de Segurança Pública y Ministerio da Justiça (2013) y del Gobierno del Estado de Pernambuco (2013b).

Datos sobre salud: Ministério da Saúde, Departamento de Informática (<http://www2.datasus.gov.br>), consultado el 10 de diciembre de 2013).

Datos sobre educación: Gobierno del Estado de Pernambuco (2013b).

Datos sobre crecimiento económico: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov), consultado el 10 de diciembre de 2013.

En el recuadro 4.3 se incluye un análisis de los datos de resultados de este y otros sectores.

Los cambios introducidos por el modelo han involucrado no solo a las principales autoridades del estado, sino también a gerentes de nivel medio (regional) y ciertos empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios (como los oficiales de policía). En los pactos de desempeño, la SEPLAG se ocupa de mejorar la gestión: a nivel *estratégico*, con el Gobernador y otros altos funcionarios; a nivel *táctico*, con los gerentes de las regiones del estado de cada área de política pública; y a nivel *operativo*, con escuelas, hospitales o unidades de policía específicos.

Esta labor a diferentes niveles ha comenzado un proceso de institucionalización de las rutinas en la gestión diaria del conjunto del gobierno, abordando uno de los desafíos fundamentales que plantea todo proceso de reforma del CdG. Muchos actores relevantes dentro y fuera del gobierno comparten la opinión de que este ha ayudado a cumplir los compromisos,

finalizar a tiempo las obras públicas y, en general, mejorar los productos de la labor del gobierno. También ha ayudado a enfocar a los sectores en el logro de las metas acordadas, y no solo en sus propias agendas individuales. Lo que es evidente es que las innovaciones abordaron colectivamente los dos elementos propios de un programa sólido de gestión del cambio: la necesidad de un cambio cultural y la necesidad de nuevas rutinas y herramientas técnicas.

Si se compara este modelo con experiencias anteriores de otros estados brasileños, Pernambuco ha incorporado algunas de sus características a la vez que agregó innovaciones tales como la planificación participativa regional; la integración de la planificación y el presupuesto con la gestión del modelo (en la SEPLAG); el liderazgo personal del Gobernador; los pactos de desempeño como mecanismo para definir prioridades temáticas, y los mapas de la estrategia para alinear el presupuesto con el plan de cada área. En el recuadro 4.4 se incluye una comparación más detallada del modelo de Pernambuco con otras experiencias brasileñas a nivel estadual.

Recuadro 4.4: La experiencia de Pernambuco en el contexto de otros estados brasileños

Tradicionalmente, las reformas de la gestión pública en los estados brasileños seguían a las aplicadas a nivel federal, pero en esta última década los gobiernos estatales tomaron la delantera. Esta tendencia general inicial existió desde los años del Estado Novo (décadas de 1930 y 1940), con la creación de los Departamentos de Administración del Servicio Público a nivel federal y luego a nivel estadual, hasta fines del siglo XX, con el Plan Gerencial de Reforma del Estado de los años noventa. Sin embargo, en estos últimos años aparecieron nuevas tendencias sin vinculación directa con las iniciativas federales, que revelaron las capacidades y los enfoques innovadores de los niveles estaduais del gobierno.

En 2003, el Gobierno de Minas Gerais adoptó un “shock de gestión”, que inicialmente se centró en controlar los gastos del gobierno y, en una segunda etapa, en lograr resultados para los ciudadanos. En este nuevo sistema se celebran “acuerdos de resultados” entre el Gobernador y las secretarías, que establecen las metas que se espera que estas últimas logren. Luego se monitorean rigurosamente los avances y se proporcionan incentivos financieros por el logro de los objetivos. Esta reforma fue integral en su cobertura tanto de la administración pública (se aplicó en todas sus agencias) como del ciclo de políticas públicas, ya que incluye a la mayoría de sus etapas (planificación, formulación presupuestaria, monitoreo y evaluación) (Vilhena, Falcao Martins, Marini, et al., 2006). Rio de Janeiro también adoptó contratos de gestión, aunque limitados a ciertas áreas de política pública (seguridad, educación, transporte y administración). Pernambuco no ha adoptado contratos de gestión con incentivos financieros para las secretarías, pero su modelo incluye los pactos de seguridad, salud y educación, en los que también se establecen las prioridades a lograr.

Otra característica de la experiencia de Pernambuco, la naturaleza participativa del proceso de planificación, también puede encontrarse en otros casos. El presupuesto participativo ha sido sumamente utilizado a nivel municipal, siendo Porto Alegre el primero en adoptarlo en 1989. La planificación participativa también existe a nivel estadual, aunque Pernambuco ha añadido un componente regional (con metas por región) que es menos común; Minas Gerais, por ejemplo, lo introdujo recién en 2011, en la tercera generación de su modelo (Gobierno de Minas Gerais, 2013). Así, los seminarios regionales son una característica distintiva de la experiencia de Pernambuco.

Otra característica innovadora del modelo de Pernambuco es la participación personal y directa del Gobernador en las reuniones de monitoreo. En Minas Gerais, inicialmente las presidía el Secretario de Planificación; cuando este funcionario posteriormente pasó a ser Gobernador, continuó presidiéndolas. Pero en Pernambuco el involucramiento del jefe del Ejecutivo ha sido una característica distintiva desde los comienzos del modelo. Los mapas de la estrategia son otra característica original de Pernambuco, y han sido un elemento clave para alinear el presupuesto con el plan de cada meta prioritaria.

En lo concerniente a las capacidades para gestionar el modelo, la creación de la carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto ha sido fundamental para fortalecer la SEPLAG. En este sentido, sin embargo, muchos otros estados (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Acre, São Paulo, Sergipe y el Distrito Federal) tienen carreras similares, aunque sus miembros trabajan en los distintos sectores y no solo en la Secretaría de Planificación. En Pernambuco, solamente la SEPLAG ha desarrollado esas capacidades en su personal.

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué factores contextuales han facilitado la implementación del modelo?

El modelo de gestión fue adoptado en un contexto muy específico que incluyó varias condiciones favorables que ayudaron a facilitar su implementación. La comprensión de este contexto es relevante para otros gobiernos subnacionales que procuran efectuar reformas similares, ya que las reformas nunca se implementan en el vacío.

- *Un liderazgo familiarizado con las herramientas de gestión por resultados.* La cultura de las organizaciones y los sistemas se ve influida

significativamente por las características de sus líderes. En 2007, el nuevo equipo de altos funcionarios de Pernambuco trajo consigo experiencia de primera mano con los principios y las herramientas de la gestión basada en resultados. Contaban con esta pericia de su trabajo en la Secretaría de Hacienda y en el Tribunal de Cuentas (Tribunal de Contas) del Estado, en el sector privado y en centros de investigación, lo que les permitió conceptualizar y guiar la adopción del modelo.

- *Un contexto político que facilitó la implementación de un nuevo modelo de gestión.* El

Gobernador Campos asumió el cargo con un apoyo limitado de las estructuras políticas más grandes dentro del estado. Por lo tanto, estaba menos condicionado en sus opciones de gestión, y tenía la posibilidad de nombrar, para los puestos clave de su gobierno, a gerentes competentes de su confianza y exigirles resultados. En otros contextos, el jefe del Ejecutivo puede estar más limitado por factores políticos.

- *Buenas relaciones de trabajo con el gobierno federal.* Dada la importancia de la aprobación federal para los préstamos y proyectos conjuntos clave, es significativo que Pernambuco trabajó con ahínco para desarrollar la relación (ayudado por la afinidad política entre las dos administraciones) con el gobierno federal. Diferentes entrevistados coincidieron en que el apoyo del nivel federal fue importante para completar a tiempo las obras públicas prioritarias para el estado.
- *Una situación fiscal saludable.* El crecimiento económico del estado, combinado con un mayor cumplimiento en materia de recaudación tributaria, ha generado importantes aumentos en los ingresos disponibles. Entre 2007 y 2012, los ingresos aumentaron, en términos reales, en aproximadamente un 65%.⁶³ Por consiguiente, el modelo fue implementado en un contexto de aumento de recursos que habilitó la expansión en las propias capacidades de la SEPLAG (incluida la creación de su propia carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto con 100 nuevos funcionarios) y en los sectores responsables por el logro de resultados (por ejemplo, un 25% de crecimiento de la fuerza policial). Al mismo tiempo, es probable que el modelo también haya influido en el monto de los recursos disponibles. La actividad económica estadual y las capacidades de la agencia recaudadora no son totalmente

exógenas al modelo porque es razonable esperar que una mejor gestión tendría un impacto positivo. En parte, por lo tanto, este contexto favorable es en sí mismo un resultado del modelo.

- *Los salarios de los empleados públicos aumentaron significativamente.* El gasto en personal creció en un 29% en términos reales entre 2008 y 2013.⁶⁴ Además, se establecieron sistemas de pago por desempeño. En el Pacto por la Vida, por ejemplo, existen varios premios semestrales para oficiales en las unidades que: i) logran las mayores reducciones en delitos letales y violentos (el indicador de resultado para el Pacto); ii) logran la meta establecida en el Pacto (para 2013, un 12% de reducción en esos crímenes), o iii) logran una reducción en esos crímenes con respecto a los seis meses anteriores (Ley 14.889) (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2012).⁶⁵ El pago por desempeño también ha sido establecido en el sector de educación: los maestros de las escuelas que logran sus objetivos (en términos de rendimiento de los estudiantes en las pruebas estandarizadas y otros indicadores,

⁶³ Cálculos de los autores basados en los datos de ingresos de Pernambuco (consultados en www.bde.pe.gov.br el 12 de diciembre de 2013) y en los datos de inflación brasileña (consultados en www.ibge.gov.br el 12 de diciembre de 2013).

⁶⁴ Cálculos de los autores basados en los datos de gastos de Pernambuco (consultados en www2.transparencia.pe.gov.br el 29 de enero de 2014) y en los datos de inflación brasileña (consultados en www.ibge.gov.br el 29 de enero de 2014).

⁶⁵ El primer premio consiste en aproximadamente US\$1.200 para oficiales y US\$800 para personal auxiliar; el segundo, US\$750 y US\$450, respectivamente, y el tercero, US\$580 y US\$330. Estas bonificaciones representan aproximadamente entre 2% y 8% de la remuneración promedio anual del personal de la Secretaría de Defensa Social, la mayoría de los cuales son miembros de la fuerza policial. (Los datos sobre las remuneraciones se obtuvieron de <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/76>, consultado el 31 de enero de 2014). La SEPLAG también ha establecido mecanismos de pago por desempeño para su propio personal (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2013c).

tales como las tasas de abandono escolar) reciben una "Bonificación por Desempeño Educativo".⁶⁶ Esta expansión de recursos ayudó a reducir una posible resistencia al modelo y contribuyó al logro de las metas.⁶⁷

En general, la implementación del modelo tuvo a su favor factores políticos, económicos y fiscales positivos. La confluencia de estos factores exógenos no puede ignorarse, pero tampoco puede dejarse de lado la fuerte voluntad del gobierno para mejorar su práctica.

¿Qué decisiones fueron cruciales para el éxito?

Además de los factores externos favorables, varias decisiones importantes sobre las características del modelo fueron cruciales para su éxito. Las siguientes lecciones importantes también son aplicables a otros casos.

- *El desarrollo de un fuerte CdG orientado a los resultados.* Una de las características distintivas del modelo de Pernambuco es la participación intensa del Gobernador y los altos funcionarios del CdG para hacer que el modelo funcione. El Gobernador controla personalmente el desempeño, dado que asume responsabilidad por el mismo. Además de presidir la mayoría de las reuniones de monitoreo, el Gobernador y los altos funcionarios pasan tiempo adicional, generalmente mientras viajan, dando seguimiento en línea al desempeño mediante el panel de control instalado en sus tabletas. Si bien el Secretario de la SEPLAG preside ciertas reuniones, el Gobernador no ha delegado esta función, y la asume personalmente la mayor parte del tiempo. Para la mayoría de los entrevistados, esto ha sido crucial para asegurar que el modelo sea tomado seriamente: nadie quiere parecer mal preparado ante el Gobernador. Si bien en otros casos (como en Minas Gerais) el Gobernador delegó

exitosamente esta función, en Pernambuco existe la percepción de que la participación personal del Gobernador ha sido crítica para el éxito del modelo.

- *El Gobernador oficia como "Director Ejecutivo" y como "Presidente del Directorio".* Al desempeñar ambas funciones, el Gobernador toma las decisiones de gestión y ejerce el liderazgo político, reduciendo así la posibilidad de conflictos entre ambos ámbitos. Para la mayoría de los actores, este ha sido un factor clave del éxito. Incluso si el modelo requiere que el Gobernador le dedique mucho tiempo, varios entrevistados sostuvieron que el efecto neto ha sido traer orden a la administración del tiempo y al acceso al Gobernador. En vez de ocuparse de cada secretaría por separado, las reuniones le permiten tratar los asuntos en forma colectiva y más eficiente. Su propia disciplina para ajustarse a este formato ha sido fundamental para la eficacia y el éxito del modelo.
- *Integrar la planificación con el presupuesto y el monitoreo de las prioridades con la toma de medidas cuando el desempeño se desvía*

⁶⁶ En 2012, los maestros de un 29% de las escuelas recibieron una bonificación total y los de un 27% de las escuelas recibieron una bonificación parcial, según el nivel de sus logros (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2013d). El monto que recibe cada maestro también varía según el porcentaje de clases que realmente dicta y la proporción del programa de estudios cubierto en ellas (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2008a y 2008b). La bonificación promedio en 2012 fue equivalente a unos US\$1.100, lo cual representó aproximadamente un 6% del salario promedio de los maestros para ese año (los datos sobre remuneración se obtuvieron en <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portaldatransparencia/76>, consultado el 27 de febrero de 2014).

⁶⁷ Es difícil aislar el efecto específico del modelo en el logro de ciertos resultados del efecto de las mejores condiciones económicas. Las huelgas de maestros, por ejemplo, que habían sido endémicas antes de 2007 (costaron 200 días de clases en 10 años), no volvieron a ocurrir. Como la implementación del modelo coincidió con los aumentos salariales de los maestros, el efecto específico de cada uno de estos factores en la mejora de la situación no puede ser determinado.

de su curso. Los mapas de la estrategia proveen una clara representación visual de las prioridades del gobierno, y constituyen un elemento clave de la arquitectura del modelo. Son un pilar que facilita la alineación de los recursos que dan sustento a los objetivos estratégicos y metas prioritarias del gobierno. A su vez, esta integración contribuye a un proceso más ordenado y racional de reasignación de recursos según el avance realizado en el logro de las metas. A diferencia de la anterior situación de reasignaciones constantes, la SEPLAG puede proporcionar una perspectiva general de las prioridades del gobierno a fin de asegurar que las decisiones en materia de presupuestos se tomen en conexión con los objetivos establecidos en el mapa de la estrategia.

- *Creación de la SEPLAG*. Esto, tanto en términos internacionales como brasileños, es una significativa innovación en sí misma. Al crear una unidad separada con estatus ministerial, que pudo formular y poner en práctica el modelo sin estar recargada con las actividades más rutinarias de la gestión pública (que fueron asignadas a la SAD), Pernambuco ha puesto énfasis tanto en conceptualizar la integración de la planificación, la formulación del presupuesto, el monitoreo y la mejora del desempeño, como en asegurar el impacto de esta integración. Los gerentes y analistas de la SEPLAG pueden concentrarse totalmente en las metas prioritarias.⁶⁸
- *Empoderar a la SEPLAG y asegurar que cuenta con suficientes recursos*. La creación de una carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto, seguida de la incorporación de 100 funcionarios permanentes por medio de un proceso de reclutamiento basado en el mérito, ha ampliado en gran medida las capacidades de la SEPLAG para

cumplir con sus funciones. Esto ha sido un factor clave en la implementación del modelo. (Asimismo, lo diferencia del caso de la UPGC de Chile analizada en el capítulo 3, que dependía por completo de unos pocos funcionarios nombrados por contrato).

- *Focalización en el cambio cultural*. El modelo de gestión de Pernambuco procura involucrar a los empleados públicos en todo el sistema de prestación de servicios y en todos los niveles, desde los altos funcionarios hasta el personal que trabaja directamente en la prestación de servicios. Exige la focalización en el logro de las metas y disciplina en el monitoreo del desempeño. Estas características establecen un tipo diferente de cultura del sector público,⁶⁹ que va más allá del simple cumplimiento de los procedimientos burocráticos. Muchos actores creen que esto contribuirá a la sostenibilidad del modelo bajo diferentes gobiernos.
- *La creación de rutinas y herramientas técnicas*. En la sección descriptiva de este trabajo se han detallado varios procesos que definen la labor diaria del modelo. Probablemente, los más importantes sean las reuniones de monitoreo presididas por el Gobernador y el Secretario de la SEPLAG. Para algunos secretarios, el modelo se ha vuelto una herramienta de gestión diaria que replican en sus jurisdicciones; otros no lo han adoptado con tanto entusiasmo, pero incluso ellos deben

⁶⁸ Cabe notar que, como la SEPLAG ha demostrado capacidad para resolver problemas, el Gobernador ha comenzado a delegar en la SEPLAG la resolución de problemas emergentes aunque estén formalmente fuera del ámbito de competencia de este organismo.

⁶⁹ Es difícil evaluar el alcance de los cambios en la cultura organizativa en Pernambuco. Como el modelo no ha sido probado bajo un gobierno diferente, todavía no está claro si la cultura ha cambiado realmente o si el liderazgo actual es el factor clave que sostiene las innovaciones.

hacer frente a las revisiones de desempeño periódicas con el Gobernador del Estado. En consecuencia, todos los secretarios deben asegurarse de que se han realizado todos los esfuerzos necesarios para eliminar los obstáculos que limitan el desempeño. Con el correr de los años, esto ha llevado a una sedimentación de estas rutinas en la labor del gobierno estadual.

Gestión estratégica

¿Cómo pasa el modelo de las ideas a una estrategia?

La definición de las prioridades es el primer elemento de la gestión estratégica. Como se analizó más arriba, el enfoque que sirve de base al modelo de gestión pernambucano es reconocer la importancia de conciliar las perspectivas “de afuera hacia adentro” y “de arriba hacia abajo” en la toma de decisiones. En cuanto a la incorporación de las perspectivas externas, los seminarios regionales han jugado un papel clave. Los resultados del cuadro 4.1 muestran que la participación en los seminarios regionales aumentó un 160% entre 2007 y 2011 (de 5.207 a 13.498 participantes), y que el número de propuestas presentadas por los ciudadanos se multiplicó por 10 (de 2.600 a 26.147). Pero aún más importante es que, en estos seminarios, los ciudadanos pueden debatir con los líderes políticos del estado (incluido el Gobernador y su gabinete) de manera interactiva, formulando ideas y procurando respuestas y explicaciones de estos funcionarios. Las comunicaciones bidireccionales son un elemento crítico del gobierno abierto (véase en el capítulo 1 la sección “Comunicación de los resultados y rendición de cuentas”), ya que van más allá de la simple divulgación de información a los ciudadanos por parte del gobierno.

El CdG proporciona el liderazgo para este esfuerzo. Al convertir una gama de puntos de vista dispares en una estrategia integral para

governar al estado, la SEPLAG obtiene aportes de la sociedad a través de los seminarios regionales, trabaja con las secretarías para identificar proyectos de inversión en cada área, y desde su posición en el CdG, asegura que estas prioridades sean desafiantes y factibles. La SEPLAG ha desarrollado las capacidades técnicas para debatir y negociar las metas con las secretarías, contando con la información (por ejemplo, sobre las tasas de cumplimiento y los costos de los proyectos de años anteriores) y las capacidades analíticas necesarias para impulsar y agregar valor a este proceso. La estrategia de Pernambuco no es simplemente un conjunto de diferentes planes sectoriales, sino una dirección integral y coherente, gestionada desde el CdG. El desarrollo y la implementación de la estrategia sigue mayormente un proceso ordenado, que también recibe la retroalimentación del monitoreo y el análisis del ciclo anterior.

¿Qué posibilidades hay de mejorar la tarea de definir la estrategia?

Durante la etapa de formulación, no hay ninguna respuesta formal a las propuestas entre el momento en que se reciben durante los seminarios y la definición del mapa de la estrategia. No existe una instancia subsiguiente para que el gobierno explique qué propuestas se han incorporado en la estrategia y cuáles no, y por qué. Según se describe en el capítulo 1, tales explicaciones son un componente clave de la rendición de cuentas. La elaboración y publicación de tales respuestas aclararía a los participantes qué pasó con sus propuestas, y aumentaría la transparencia del proceso de planificación estratégica.

Más en general, aun cuando los seminarios son valiosos, su celebración cada cuatro años, en eventos realizados una sola vez antes de la definición de los mapas de la estrategia, limita su impacto para una interacción más continua con la sociedad. No existen mecanismos institucionalizados para recibir aportes de los

ciudadanos sobre los progresos realizados en los objetivos prioritarios. Por lo tanto, vale la pena explorar la posibilidad de celebrar seminarios regionales con mayor frecuencia (tal vez anualmente) para recoger las opiniones de la sociedad civil sobre proyectos específicos e introducir correcciones si es necesario. Estas reuniones podrían proporcionar al Gobernador y a la SEPLAG una fuente alternativa de información de monitoreo, que incorpore las percepciones y opiniones de los ciudadanos (como se menciona en el capítulo 1. El monitoreo comunitario puede ser una herramienta valiosa para producir mejores resultados (Björkman y Svensson, 2009). Además, podría adoptarse la realización de encuestas a los ciudadanos para medir periódicamente la evolución de sus puntos de vista, y también podrían explorarse herramientas de participación en línea (tales como *crowdsourcing*).

Tratar de obtener la contribución de los ciudadanos es especialmente importante dado que el gobierno y la sociedad coproducen muchos de los resultados de interés. La reducción de los crímenes letales, la mejora del aprendizaje de los estudiantes y la disminución de las tasas de mortalidad requieren algo más que las medidas del gobierno: también dependen de los comportamientos de los ciudadanos. Relevar proactivamente las opiniones de la sociedad sobre estas cuestiones contribuiría al cumplimiento de las metas. Por lo tanto, sería útil establecer mecanismos más regulares para la participación social. Una interacción más amplia con los ciudadanos también podría ayudar a mejorar la ejecución de los proyectos del gobierno. Los “mapas de experiencias de los ciudadanos” (*citizen journey maps*), por ejemplo, ilustran visualmente las interacciones de los ciudadanos con los organismos gubernamentales, lo que contribuye a la comprensión (y a un rediseño) de cómo se producen estas interacciones (Cabinet Office, 2010).

Otra consideración importante acerca de la formulación de la estrategia es la subsidiariedad: ¿dónde debe trazarse la línea entre

las responsabilidades del CdG (la SEPLAG, en este caso) y las de las secretarías sectoriales? La SEPLAG, más que los sectores, tiene el papel de liderazgo en la proposición de las metas prioritarias, aunque las secretarías debaten con el Gobernador (en un proceso político y no solamente técnico) sobre cuáles deberían ser las prioridades. Si bien el liderazgo de la SEPLAG fue claramente ventajoso en las primeras etapas del modelo, habría motivos para que las secretarías condujeran la labor de análisis y propusieran metas para el futuro, o por lo menos para que inicien el proceso, considerando que estas tienen la responsabilidad de lograr resultados y cuentan con los conocimientos específicos. Del mismo modo, la SEPLAG podría reconsiderar su propia gobernanza involucrando a los sectores en un grupo directivo o consultivo, invitándolos a que aporten comentarios para desarrollar aún más el modelo y actuar como un *think tank* para la innovación en relación con la práctica existente.

Otra alternativa para evitar el posible inconveniente de la excesiva centralización sería fortalecer las capacidades de gestión estratégica de las secretarías sectoriales. Mediante el fortalecimiento de las unidades de planificación en cada una de ellas, por ejemplo, para que actúen como contrapartes de la SEPLAG en la elaboración de la estrategia, los sectores tendrían mayores capacidades técnicas para trabajar dentro de sus propios sistemas de prestación de servicios y también para colaborar en el aprendizaje de todo el gobierno. Del mismo modo, estas unidades podrían beneficiarse con la capacitación sólida y específica que se brinda al personal de la SEPLAG, asegurando que los analistas de todo el gobierno del estado “hablen el mismo idioma”, establezcan una línea de base y aumenten sus competencias. La SEPLAG se convertiría en la cabeza de una profesión presente en todas las instituciones del gobierno, con especialistas de planificación para las distintas áreas de política pública.

También hay indicios de que el proceso de definición de prioridades podría mejorarse. Aunque la SEPLAG no recopila datos sobre esto, se estima que aproximadamente el 50% de las metas prioritarias tienen que ser renegociadas dentro de cada año, por ejemplo, mediante la extensión de los plazos para cumplirlas. Además, casi la mitad de estas renegociaciones incluye la provisión de recursos adicionales que no se contemplaban inicialmente. Si bien esto no es una ciencia exacta, el número relativamente elevado de renegociaciones plantea dudas sobre la precisión de la formulación original de prioridades y/o la calidad de las trayectorias de implementación definidas para ellas. Más aún, *si los sectores saben que probablemente haya renegociaciones, es posible que no tengan un fuerte incentivo para mejorar el desempeño y cambiar su cultura interna hacia una basada en resultados.* Por lo tanto, el fortalecimiento de la formulación de las metas con el fin de minimizar el número de renegociaciones debe ser considerado como una vía para mejorar el modelo.

¿Cuáles han sido las principales contribuciones del modelo para alinear el presupuesto con la estrategia?

La integración entre la planificación estratégica y la asignación presupuestaria es una de las virtudes clave del modelo. La Secretaría Ejecutiva de Planificación, Presupuesto y Captación de Recursos (SEPOC) de la SEPLAG tiene la responsabilidad tanto de proponer las metas prioritarias que se presentan al Gobernador como de asignar los recursos para dichas metas (también las no prioritarias, ya que es necesario trabajar sobre la totalidad del presupuesto a los efectos de determinar los recursos disponibles para las prioridades). Cada aspecto del mapa de la estrategia tiene su correspondencia en el presupuesto. Las metas prioritarias, en particular, están estructuradas como subacciones del presupuesto, con su correspondiente asignación

presupuestaria (véase el gráfico 4.3). Por lo tanto, en el modelo de gestión de Pernambuco, el plan guía la formulación de políticas y la asignación de recursos, a diferencia de la tendencia identificada en el capítulo 2 para varios países de ALC.

Esta integración se apoya en una herramienta flexible y accesible de TI (Olikview) que incluye datos de todas las etapas del ciclo presupuestario. Cada meta (o subacción) presenta su asignación presupuestaria y sus cifras de ejecución actualizadas en tiempo real. Esto facilita el seguimiento del avance de cada una de las prioridades y la identificación de posibles problemas para su implementación. Un proyecto que no está ejecutando sus recursos de acuerdo con el plan operativo genera la inquietud de que las cosas pueden estar desviándose de su curso. Además, la información sobre desempeño que se reporta al panel de control está vinculada a la ejecución de los recursos: si hay ejecución presupuestaria pero sin lograr las metas, esto indica problemas de implementación; a su vez, si se reportan avances pero no hay ejecución presupuestaria se generarían dudas sobre los datos del desempeño. De este modo, cualquier desconexión entre ambos aspectos de una subacción concreta da lugar a una investigación más profunda.

La integración de los mapas de la estrategia y el presupuesto también tiene otras consecuencias positivas. Primero, tener un presupuesto por programas asegura que los fondos se destinen a las prioridades y que las secretarías no los desviarán hacia otras actividades, lo cual podría suceder si la asignación se efectuara a un nivel más agregado que el de las subacciones. Segundo, la clara identificación de las prioridades permite que la SEPLAG, trabajando conjuntamente con la Secretaría de Hacienda, sepa cuáles proyectos pueden demorarse y cuáles no, lo cual es un dato esencial para una gestión racional del presupuesto y del flujo de caja diario. Por último, el establecimiento de

tres ciclos anuales de reasignación (además del que se lleva a cabo a principios de año) ayuda a mantener la alineación del presupuesto con el plan. Aunque cada año se sigue efectuando un gran número de modificaciones al presupuesto, este número ha disminuido significativamente en estos últimos años (de 2.800 en 2008 a 1.131 en 2013), y el papel de la SEPLAG en los ciclos ayuda a asegurar que los cambios se lleven a cabo con el propósito de lograr las metas prioritarias.

¿Qué oportunidades de mejora hay en la alineación del presupuesto con la estrategia?

A pesar del destacable avance en cuanto a la integración del plan con el presupuesto, queda margen para mejorar. La SEPLAG ha efectuado importantes mejoras en la estimación de costos de los programas de las distintas secretarías y los productos que generan. Sin embargo, *no es posible evaluar la relación costo-beneficio de estos programas en términos de costos unitarios o de resultados a nivel social*. Por lo tanto, las decisiones sobre la ampliación, reducción o eliminación de determinado programa no se basan en evaluaciones completas de la relación costo-beneficio, debido al énfasis del modelo en los productos en lugar de los resultados. Sin embargo, en las áreas para las cuales se dispone de información sobre resultados, el análisis de la relación costo-beneficio podría optimizar la asignación de los recursos presupuestarios. El presupuesto 2013, por ejemplo, no canceló ningún programa del ejercicio anterior; es improbable que *todos* los programas efectivamente estuvieran produciendo resultados para los ciudadanos, pero en este momento no hay forma de saberlo con certeza. Con todos los avances que ha logrado, la SEPLAG está en buena posición para implantar una evaluación más sistemática de la relación costo-beneficio de las metas prioritarias del gobierno.

Una segunda área con posibilidades de mejora radica en el aún alto número de metas

que se renegocian para incrementar sus presupuestos. Esto pudo haber sido posible en épocas de abundancia fiscal, pero el modelo también debería estar preparado para superar tiempos fiscales más difíciles. La SEPLAG ya ha reducido el número de reasignaciones y las ha guiado de manera más coherente, pero, *para asegurar que el desempeño esté mejorando efectivamente, los aumentos de presupuesto en los proyectos prioritarios no deberían ser tan frecuentes*. Si se desea un cambio de comportamiento y cultura, los gerentes deberán esperar que el presupuesto sea menos susceptible a modificaciones. Esto implica una mejor formulación de las metas prioritarias, o un proceso más riguroso de asignación de recursos para las mismas, una tarea de la que actualmente se encarga un equipo de nueve analistas de la SEPOC.

Monitoreo y mejora del desempeño

¿Cuáles han sido los principales aportes del modelo al monitoreo de la gestión del cumplimiento?

El proceso de monitoreo sistemático es uno de los impulsores clave del modelo. El compromiso personal del Gobernador con las sesiones de monitoreo ha persuadido a los gerentes de toda la administración de que este proceso es serio, con consecuencias reales si las metas no se cumplen. De este modo, el monitoreo ha dado lugar a mejoras en la forma en que los sectores llevan a cabo su labor, y a la percepción generalizada de que el desempeño global del gobierno estadual es mucho más sólido que antes. Las personas que han sido entrevistadas para este estudio, tanto dentro como fuera del gobierno, coincidieron respecto de las mejoras logradas y del papel que juega el proceso de monitoreo para concretarlas.

La arquitectura del desempeño, un punto considerablemente fuerte del modelo de gestión de Pernambuco, brinda claridad no solo sobre

qué objetivos se trata de conseguir, sino también sobre quién es responsable de los mismos. La ventaja es que los resultados “pertenecen” a gente real que puede ser un foco para el trabajo colaborativo y además conseguir un mayor apoyo para los resultados buscados. También brinda claridad en cuanto a la rendición de cuentas interna.

La estructura de las reuniones de monitoreo tiene algunas características valiosas. Primero, al tener a todas las secretarías y gerentes de cierta área de política pública reunidos y preparados para resolver problemas, el Gobernador se asegura de que todos ellos participen en las deliberaciones y en la toma de decisiones para mejorar el desempeño. Resulta claro para todos quién está a cargo de cada tarea, lo cual permite que las discusiones se basen en la evidencia y en la realidad del cumplimiento. Las sesiones también promueven una labor transversal de las secretarías, especialmente en lo referente a *coordinar* sus intervenciones y articular soluciones cuando una secretaría necesita que otras actúen para lograr ciertas metas. También participan en las reuniones instituciones no pertenecientes al Poder Ejecutivo (por ejemplo, del Poder Judicial), lo que contribuye a ampliar la coordinación más allá del ámbito del Ejecutivo. Como se mencionó anteriormente, en este sentido, a través del modelo también se está llevando a cabo en cierto modo una *coordinación de políticas públicas*.

Otra característica importante es la consolidación de la información en un panel de control al que puede accederse en línea. Si bien anteriormente los sectores sabían que debían generar resultados antes de la reunión, ahora saben que el Gobernador (directamente o a través de la SEPLAG) puede llamarlos en cualquier momento para preguntarles por qué ciertas metas parecen haberse salido de curso. El panel de control permite una supervisión más continua, y los sectores saben que el Gobernador y otros altos funcionarios ejercen un control

efectivo. El panel de control también brinda información completa sobre la evolución de las metas y sobre la persona que tiene la responsabilidad de lograrlas.

Al igual que en Chile (véase el capítulo 3), la calidad de los datos declarados por los sectores parece ser confiable, con indicios limitados de que algún sector esté “manipulando” el sistema. El único problema serio en este sentido tuvo lugar en las etapas iniciales del modelo. Varios directores de escuela habían presentado cifras de ausentismo escolar inverosímiles y, luego de haber sido presionados por el Gobernador y la SEPLAG, admitieron haber “mejorado” las cifras. El Gobernador despidió inmediatamente a los 14 directores de escuela, para enviar una señal clara de que no se toleraría ningún intento de manipular el sistema (las reuniones de monitoreo muy raramente presentan este nivel de confrontación). A partir de entonces, la SEPLAG no ha afrontado problemas serios sobre la validez de los datos declarados. La mayoría de los sectores se han dado cuenta de que es mejor alertar sobre posibles problemas que intentar esconderlos y dejar que exploten posteriormente. Dado que muchas de las metas prioritarias se refieren a proyectos de infraestructura, la SEPLAG puede realizar inspecciones visuales de los trabajos, y también realiza controles de confiabilidad con actores externos, tales como contratistas o empresas de auditoría.

¿Qué oportunidades de mejora hay en el monitoreo del cumplimiento?

La revitalización de las reuniones de monitoreo les permitiría focalizarse más en cómo cambiar los comportamientos para mejorar el desempeño que en los recursos presupuestarios. *Las reuniones de monitoreo tienen más utilidad cuando se centran en la resolución colectiva de los problemas.* El modelo de Pernambuco ya ha sentado las bases para sacar el máximo

provecho de estas reuniones, con todos los actores relevantes de un área de política pública dada discutiendo ideas y ajustes basándose en datos sobre el desempeño *pasado*, para mejorar las estrategias para el desempeño *futuro*. Este enfoque exige que los participantes se involucren totalmente en las reuniones. No solo deben involucrarse cuando se discuten los asuntos de su propio sector o distrito, sino durante toda la sesión, porque sus experiencias pueden ser útiles para otros con problemas similares. Es crucial que los participantes no asistan a las sesiones con una mentalidad “defensiva”, recitando una lista de justificativos por los resultados insuficientes; por el contrario, deben estar abiertos a debatir correcciones, formular preguntas, plantear inquietudes e involucrarse en la búsqueda de soluciones. En las etapas iniciales del modelo, las sesiones de monitoreo de Pernambuco estaban orientadas a mejorar la capacidad del Gobernador para hacer rendir cuentas a las secretarías y a los gerentes. Ahora que esta meta se logró, las sesiones pueden poner todo el énfasis en mejorar el desempeño.

Otros modelos similares han optado por un enfoque de mayor confrontación en las reuniones de monitoreo. Las sesiones de CitiStat de Baltimore, al menos en los primeros años, han sido descritas como reuniones “sumamente conflictivas”, en las que quien las presidía sometía a los gerentes a una “indagación terriblemente concreta y penetrante” (véase un resumen de estas descripciones en Behn, 2006). Pero esto puede generar incentivos perversos para los gerentes si solo se preocupan por evitar errores que podrían avergonzarlos en las sesiones, en lugar de tratar de mejorar el desempeño y buscar soluciones. En general, Pernambuco ha evitado este tipo de sesiones de confrontación. Pero, al mismo tiempo, *las reuniones son más productivas si no se limitan a ser sesiones para “mostrar y contar” en las que los gerentes presentan sus casos sin ser realmente cuestionados por quien preside la reunión.* Por

consiguiente, es necesario lograr un delicado equilibrio. Las autoridades de Pernambuco han acumulado una considerable experiencia sobre la forma de dirigir estas sesiones, y podrían evaluar de modo más sistemático la mejor manera de lograr este equilibrio.

Otros pequeños ajustes al sistema de monitoreo también podrían dar lugar a mejoras. Estructurar las sesiones en base al análisis de los resultados de cada distrito por separado puede dificultar la identificación de tendencias generales que pueden estar afectando el desempeño global. Por consiguiente, podría ser conveniente dedicar una mayor parte de la sesión a un análisis más general. La SEPLAG ha identificado algunos obstáculos recurrentes que retrasan las obras públicas (por ejemplo, demoras para obtener permisos ambientales y autorizaciones de expropiaciones) que han sido objeto de atención específica para solucionarlos. Pero no resulta claro que la dinámica de las sesiones fomente esta forma de encarar la identificación de problemas, especialmente en lo que atañe a problemas más estructurales o generalizados que afectan el desempeño de todo el gobierno. Análogamente, la configuración del panel de control no incluye suficiente información sobre los resultados ni brinda una visión global de todos los objetivos y las metas, o en particular de los que presentan problemas. El panel está concebido para ser leído subacción por subacción. *La utilidad de un panel de control aumenta si el usuario puede identificar rápidamente tendencias generales y centrarse más en los resultados.* Pequeños ajustes de esta naturaleza podrían resultar valiosos en lo referente a la capacidad de monitoreo.

¿Cuáles han sido los principales aportes del modelo en cuanto a la intervención para lograr las metas?

La participación en las reuniones de las distintas secretarías involucradas en el mismo objetivo

estratégico ha ayudado a trascender las barreras jurisdiccionales. En las reuniones se pueden hacer acuerdos para superar obstáculos, con una clara distribución de responsabilidades y plazos. Varios entrevistados han indicado que esto ha servido para coordinar mejor la labor cotidiana del gobierno y para mejorar su capacidad para lograr resultados. Así, más que imponer directamente las reformas, la intervención de la SEPLAG las ha facilitado. Además, en esta función se ha combinado *el monitoreo y la mejora del desempeño* con una especie de *coordinación de políticas públicas* (en lo concerniente a la implementación), a pesar de que esta última no ha sido tan estructurada como la primera.

En ciertas áreas de política pública, el papel de la SEPLAG ha sido más importante. Para los tres pactos de desempeño, la SEPLAG ha abordado la falta de capacidad de las secretarías sectoriales estableciendo sus propios equipos (los Núcleos de Gestión por Resultados) para asistirlos. Estos equipos han aportado conocimientos analíticos y de gestión que han sido cruciales para implementar el modelo. Además de los pactos de desempeño, *la SEPLAG ha procurado abordar en forma proactiva los problemas intersectoriales que obstaculizaban el logro de metas de todo el gobierno*. Por consiguiente, el monitoreo no solo ha sido una manera de hacer rendir cuentas a los sectores, sino que también ha sido un instrumento para detectar obstáculos y tomar medidas para efectuar correcciones.

¿Qué oportunidades de mejora hay en la intervención para lograr las metas?

Los ajustes tienden a focalizarse en reasignar recursos en lugar de mejorar las prácticas de gestión. Si los gerentes se centran en solicitar más recursos para corregir los resultados insuficientes, el desempeño no mejorará realmente. Esto se conecta con temas explicados en secciones anteriores. Enfatizar que los ajustes no

deberían basarse únicamente en la reasignación o ampliación de los recursos es esencial para asegurar un cambio cultural en la gestión del estado. Las sesiones de monitoreo, que constituyen uno de los componentes clave del modelo, juegan un papel fundamental en este sentido. Ciertamente, la SEPLAG trabaja con los sectores para mejorar el desempeño y eliminar obstáculos brindándoles herramientas y técnicas de gestión, pero los sectores parecen seguir centrados en obtener recursos adicionales cuando encuentran problemas.

Existe la posibilidad de aumentar la participación intersectorial para resolver problemas. A nivel mundial, resulta cada vez más claro que muchos de los resultados de los servicios públicos que interesan a los ciudadanos exigen un mayor grado de coordinación intersectorial (véase el capítulo 1). Formalizar y perfeccionar la función de *coordinar las políticas públicas* también tendría la ventaja de asegurar una mejor relación costo-beneficio y de reducir duplicaciones y brechas. Además de su presencia conjunta en las reuniones, la SEPLAG podría promover una participación intersecretarial más continua. Esto sería especialmente importante si el modelo se focalizara más en los resultados, la mayoría de los cuales, por definición, son intersectoriales.

La institucionalización del modelo de gestión

El modelo de gestión de Pernambuco se vio muy influido por los factores contextuales de su creación y por el liderazgo de las autoridades actuales. La finalización del segundo mandato del Gobernador Campos en 2014 y la elección de un nuevo Gobernador plantean interrogantes sobre la sostenibilidad y la institucionalización del modelo. Esta es una característica común de los procesos de reforma del CdG, especialmente cuando pasan a estar sumamente identificados con la figura del jefe del Ejecutivo que los implantó. Los casos de la PMDU del Reino

Unido (véase el Anexo) y de la UPGC de Chile (véase el capítulo 3) ilustran esta tendencia.

En Pernambuco, una serie de elementos favorecen la continuación del modelo, aun si es en una forma modificada:

- los resultados logrados y el crédito que muchos actores políticos atribuyen al modelo de gestión;
- la participación de funcionarios públicos en todo el gobierno estadual, desde gerentes hasta empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios, en este modelo basado en datos, y el valor que le asignan al modelo;
- el fortalecimiento de la SEPLAG, la creación de una carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto, y la contratación de 100 analistas, quienes se opondrían a volver a las antiguas prácticas de gestión, y
- la documentación y divulgación del modelo liderado por la SEPLAG, lo que ha contribuido a elevar su perfil dentro y fuera del estado.

Estos factores hacen que sea poco probable que los futuros gobernadores abandonen por completo el modelo de gestión, incluso si introducen modificaciones para insertar su propio estilo en el mismo.

No obstante, para institucionalizar el modelo y mejorar su rendimiento, podría considerarse una serie de reformas adicionales. *Primero, estudiar la posibilidad de fortalecer el vínculo con el sistema de prestación de servicios en un sentido amplio, incluidos los gobiernos municipales.* Esto abarca no solo el desarrollo de modelos de gestión dentro de las administraciones locales (una tarea que la SEPLAG ya está liderando), sino también la vinculación con ellos, ya que son fundamentales para lograr muchos

de los propios objetivos del gobierno estadual. Por ejemplo, los gobiernos municipales, en los que no se ha aplicado el modelo de gestión y cuyos indicadores no son monitoreados por la SEPLAG, operan la mayoría de las escuelas primarias de Pernambuco. Esto implica que el objetivo estratégico de mejorar el desempeño educativo no cubre realmente a todos los estudiantes del estado.

Definir las metas prioritarias con los gobiernos locales y acordar cómo monitorear y mejorar el desempeño requiere un proceso interjurisdiccional, técnico y político complejo. Centrarse en una determinada área de política pública en la cual el papel de los municipios es fundamental (por ejemplo, la educación) podría proporcionar una vía para esto. Si este vínculo tiene éxito, el modelo de gestión no solo habrá aumentado su impacto, sino que también habrá logrado una mayor institucionalización en todos los niveles de gobierno dentro del estado. Y si el modelo intensifica su enfoque en los resultados, será necesario involucrar a todos los actores del sistema de prestación de servicios que influyen sobre los resultados, entre los cuales los municipios son centrales. Para gestionar verdaderamente por resultados, es necesario incluir a todos los actores relevantes.

Una segunda vía hacia la institucionalización del modelo sería fortalecer más a la SEPLAG y, sobre todo, a las secretarías. Aun cuando se han desarrollado capacidades destacables en la SEPLAG, y se están tomando medidas para ampliarlas (como la expansión de su personal; véase el recuadro 4.1), todavía quedan oportunidades de mejora. Su Secretaría Ejecutiva de Desarrollo del Modelo de Gestión (SEDMG) ha implementado un sólido sistema de capacitación para los analistas de la SEPLAG, adaptando las actividades a los conocimientos y las necesidades de cada empleado a los efectos de desempeñar su cargo. Estos cursos han contribuido a ampliar el conocimiento del personal, pero una nueva etapa podría centrarse

en la ampliación de sus habilidades. Al trasladar el énfasis del suministro de información a las competencias observables que ellos aplicarían en el trabajo, las capacidades de la SEPLAG para liderar el modelo de gestión aumentarían considerablemente. Además, el fortalecimiento de las capacidades de las secretarías sectoriales también podría promover la institucionalización del modelo mediante la incorporación de los conocimientos, las habilidades y el comportamiento necesarios en toda la administración, aumentando la apropiación del modelo por parte de los gerentes y los empleados de todos los sectores. Por lo tanto, la sostenibilidad del modelo se vería reforzada y este se volvería menos dependiente del liderazgo del Gobernador y de la SEPLAG.

En tercer lugar, la SEPLAG podría reforzar el aprendizaje del sistema. La SEPLAG recopila una enorme cantidad de datos que podrían ser utilizados para evaluar mejor qué funciona y qué no funciona. ¿Hay diferencias en los plazos de finalización de los proyectos que se consideran una prioridad (y son por tanto monitoreados) y los que no lo son? ¿Ha mejorado el desempeño de las escuelas administradas por el Estado (que son monitoreadas en el Pacto por la Educación) más que el de las escuelas municipales y privadas *comparables*? ¿Qué proporción de las actividades que muestran retrasos y reciben atención especial y ajustes pasaron de “rojo” a “verde” antes de la siguiente sesión de monitoreo? ¿Podría aplicarse un método más riguroso de conexión entre la evolución de los indicadores de proceso y producto, y los indicadores de resultados (si están disponibles)? Al hacer este análisis, sería posible aplicar el aprendizaje del sistema en tiempo real y garantizar que todos los sectores saquen provecho del enfoque global del gobierno en cuanto a la mejora en los servicios. Un análisis más riguroso de los datos recopilados por la SEPLAG también podría emplearse para perfeccionar el modelo.

Aumentar el vínculo con los ciudadanos

favorecería la sostenibilidad del modelo. Esto incluiría la creación de mecanismos de retroalimentación entre cada seminario regional, así como leves ajustes en la divulgación de los datos de desempeño y la rendición de cuentas a los ciudadanos. En este sentido, los informes anuales y cuatrimestrales⁷⁰ proporcionan datos objetivos acerca de cómo van las cosas. La información se muestra de forma clara por medio de gráficos, mapas y tablas cuando es necesario, y en ocasiones incluye comparaciones con otros estados o con el país en su conjunto. Los actores externos consideran que los datos publicados por el gobierno son exactos y confiables; no hay evidencia de números “mejorados”.⁷¹ Sin embargo, la evolución de los indicadores generalmente se presenta sin ninguna referencia a la meta que se espera alcanzar. Por lo tanto, no está claro si la meta se cumplió en realidad, y el informe puede centrarse en presentar “buenas noticias”. Además, algunos indicadores de resultados (especialmente para los pactos de desempeño) se comparan con la evolución en otros estados o en el país en su conjunto, pero otros no. No está claro por qué se presenta la comparación solo para algunos de los indicadores, ya que se dispone de datos comparables en todos los casos. Por lo tanto, debería ser posible definir ciertos criterios acerca de cómo los datos van a ser presentados con el fin de garantizar la coherencia entre los informes y limitar la discrecionalidad en su presentación, sobre todo si en el futuro los resultados no son tan buenos como lo han sido en los últimos años. Del mismo modo, el acceso público a algunas

⁷⁰ Estos son el “Informe Anual sobre las Acciones del Gobierno” y el “Informe sobre la Gestión Social”, que es cuatrimestral. Estos informes se publican en: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/relatorio-da-acao-do-governo>.

⁷¹ De hecho, en el área de seguridad, un importante *think tank*, el Foro Brasileño sobre Seguridad Pública, coloca a Pernambuco entre los estados con datos de alta calidad sobre delitos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública y Ministério da Justiça, 2013).

partes del panel de control (sin afectar su uso principal como herramienta de gestión interna) puede mejorar la apropiación social del modelo y de este modo asegurar su institucionalización. La transparencia puede ser fundamental para

institucionalizar el modelo: si los ciudadanos pueden acceder a la información sobre el desempeño y debatirla, rechazarán cualquier intento de desmantelar los elementos clave del modelo basado en datos.



5

Una agenda para fortalecer el estratégico Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe

En este capítulo final se presentan los principales hallazgos de investigación y recomendaciones de política pública basadas en la revisión de las funciones centrales, los retos clave y las oportunidades críticas de los estratégicos Centros de Gobierno (CdG) en América Latina y el Caribe (ALC). Se proporciona una serie de recomendaciones para los encargados de la toma de decisiones que buscan fortalecer el CdG y así mejorar la gestión estratégica, la coordinación de las políticas, y la capacidad de cumplimiento del gobierno. Este fortalecimiento requiere que se reinvente el núcleo estratégico del gobierno y se replantee el funcionamiento del gobierno en las sociedades modernas. Las lecciones aprendidas se enfocan en cómo mejorar el funcionamiento de las instituciones de CdG y cómo ampliar su impacto. Las principales recomendaciones de política pública surgen de la evaluación del desempeño real de los CdG de la región y de la identificación de oportunidades para fortalecerlos.

Hallazgos de investigación y desempeño en ALC

Como se discutió ampliamente en el capítulo 1, no existe un acuerdo sobre la definición del

CdG en la literatura especializada. Ciertos estudios solo se centran en las organizaciones que sirven al jefe del Ejecutivo directa y exclusivamente (como los ministerios de la Presidencia o la Oficina del Primer Ministro), mientras que otros también incluyen a ciertas organizaciones clave que llevan a cabo funciones de conjunto de gobierno (como los ministerios de Finanzas y Planificación). Esta falta de consenso conceptual tiende a limitar la comparabilidad de los CdG de diferentes países y regiones. Incluso las comparaciones más básicas, como las de cantidad de personal, pueden no ser válidas si este concepto abarca a diferentes grupos de organizaciones.

Para superar esta limitación, *esta publicación propone una definición funcional del CdG que se puede aplicar a diferentes países*, aun si difieren en su sistema de gobierno o estructura institucional (capítulo 1). Esta definición se centra en cinco funciones: i) la gestión estratégica de las prioridades del gobierno; ii) la coordinación del diseño e implementación de las políticas públicas; iii) el monitoreo y la mejora del desempeño; iv) la gestión política de las políticas públicas, y v) la comunicación de los resultados y la rendición de cuentas. Mediante el ejercicio de estas funciones, los gobiernos pueden asegurar

la coherencia en sus políticas, enfocarse en conseguir resultados y comunicar esos resultados a los ciudadanos. Las unidades responsables de dichas funciones pueden estar organizadas en forma distinta en cada país, o ubicadas en diferentes posiciones del Poder Ejecutivo, pero *el punto clave es que las funciones se desempeñen en forma efectiva*. Para evaluar este desempeño, en el capítulo 2 se presentó una Matriz de Desarrollo Institucional del CdG a fin de identificar las fortalezas y debilidades específicas de cada CdG.

Los gobiernos siempre han necesitado que el centro los guíe. Sin embargo, en la actualidad se enfrentan a crecientes desafíos en términos de *coordinación, implementación, rendición de cuentas e innovación*. Los ciudadanos piden resultados tangibles y mejoras en la prestación de servicios. Por consiguiente, los gobiernos necesitan establecer prioridades claras, monitorear el cumplimiento y responder por los resultados. Las cuestiones que afectan la vida de las personas son transversales y no se pueden abordar exclusivamente con respuestas verticales de cada ministerio individualmente: se deben desarrollar una coordinación central y enfoques de conjunto del gobierno. Los gobiernos también tienen que transmitir un mensaje coherente en un ciclo de noticias de 24 horas y a través de múltiples canales de comunicación e interacción con la sociedad, incluidas las redes sociales. Estos desafíos exigen un fortalecimiento de las instituciones del CdG, dotándolas de las capacidades necesarias para que desempeñen estos roles.

En ALC hay factores específicos que aumentan la relevancia de un CdG que funcione correctamente. En muchos países, una situación fiscal más consolidada implica que se necesita alcanzar un tipo diferente de coordinación de conjunto del gobierno, que vaya más allá de asegurar el equilibrio fiscal. Las crisis económicas frecuentes de las décadas previas han puesto énfasis en el presupuesto como la principal herramienta

de coordinación (y por lo tanto han dado un rol prominente a los ministerios de Finanzas), pero un escenario fiscal más estable permite a los gobiernos planificar, implementar y monitorear sus prioridades mejor, con un mayor enfoque en la optimización del desempeño y la obtención de resultados. Además, muchos gobiernos de la región han asumido un rol más amplio en diferentes áreas, como la política social (Levy y Schady, 2013). Este nuevo rol desplaza el foco del gobierno hacia la *implementación* de estos programas y la *calidad* de los servicios que se prestan.

Como un área relativamente nueva en la administración pública y la ingeniería gubernamental, solamente unos pocos estudios han tratado de comparar el desempeño y el impacto de las diferentes configuraciones del CdG en los resultados obtenidos para los ciudadanos. Todavía se necesitan mejores estimaciones acerca del impacto de los CdG en los resultados que interesan al gobierno y los ciudadanos (véase más adelante la sección “Evaluar y experimentar para mejorar el aprendizaje del sistema”). La función de *monitorear y mejorar el desempeño* es muy adecuada para este tipo de evaluación porque ya incluye la recolección de datos cuantitativos que se pueden comparar, ya sea a través del tiempo (antes y después de que se implementara cierta innovación en la práctica del CdG) o con la evolución de los resultados en áreas no prioritarias, que reciben menos atención del CdG. Sin embargo, como el CdG suele enfocarse en asuntos más complejos, una comparación con las áreas no prioritarias puede que no proporcione un contrafáctico válido. No obstante, algunos estudios han sido capaces de encontrar “experimentos naturales”.⁷² Propper et al. (2008)

⁷² Como en los experimentos reales, en los experimentos naturales los resultados se comparan entre los sujetos expuestos a un tratamiento y aquellos expuestos a una condición de control (o a un tratamiento diferente). En los experimentos reales los sujetos se asignan al tratamiento aleatoriamente, para que otros factores

y Bevan y Wilson (2013) aprovechan el proceso de descentralización del Reino Unido para comparar la evolución de los índices de salud y educación en Inglaterra, donde el CdG monitoreó el desempeño, con la de los índices de Escocia y Gales, donde tal seguimiento no se llevó a cabo (o tenía características diferentes). Su hallazgo principal fue que *el monitoreo del CdG mejoró el cumplimiento* al reducir los tiempos de espera en los hospitales y mejorar los resultados de los estudiantes con test estandarizados, en comparación con los grupos de control.

A su vez, hay una serie de lecciones que se desprenden de estudios cualitativos, incluidos los estudios de casos presentados en los capítulos 3 y 4 de esta publicación. Estos estudios proporcionan intuiciones sobre *cómo* el CdG puede influir positivamente a la hora de conseguir resultados. Los principales hallazgos de investigación se resumen a continuación.

Hallazgos de investigación

El Centro de Gobierno debería enfocarse únicamente en las prioridades más críticas del gobierno. Todas las acciones de gobierno requieren sistemas para planificar, coordinar, monitorear, mejorar y comunicar. Sin embargo, muchas de estas tareas suelen ser responsabilidad de los ministerios sectoriales y agencias que formulan y ejecutan las políticas públicas. El CdG debería concentrarse en aquellos asuntos que son prioritarios para el jefe del Ejecutivo y para el conjunto del gobierno. El valor añadido por el CdG depende de que sea selectivo, porque si todo es una prioridad, nada lo será realmente. Intentar cubrir demasiado puede limitar la capacidad del CdG de intervenir en forma efectiva cuando más se lo necesite. En términos de planificar y monitorear, el CdG debería centrarse únicamente en los objetivos prioritarios. En cuanto a la coordinación, debería enfocarse en aquellas instancias de coordinación que se ocupan de las prioridades, ya que la proliferación de ámbitos de

coordinación puede limitar su eficacia para reunir a quienes toman realmente las decisiones (como se discute en el caso de Chile en el capítulo 3).

A veces, los temas de política pública sin una ubicación “natural” en la estructura de gobierno se adjuntan al CdG. Pero esto puede desviar al CdG de sus funciones cruciales de conjunto del gobierno, que no pueden ser desempeñadas por otras organizaciones. Por lo tanto, es mejor evitar que el CdG preste servicios o ejecute programas directamente, ya que este es el trabajo de los ministerios y agencias sectoriales. Al mismo tiempo, en ocasiones puede haber temas que llegan a ser tan relevantes o sensibles que el jefe del Ejecutivo decide poner sus asesores más cercanos a cargo, sobre todo si el asunto involucra una coordinación compleja y un arbitraje delicado articulando varios sectores. Para estas cuestiones transversales de alta prioridad, el CdG puede desempeñar un rol de liderazgo.

El CdG necesita estar empoderado por el jefe del Ejecutivo y añadir valor a los sectores que prestan servicios. Para ejercer esas funciones correctamente, las instituciones del CdG necesitan el empoderamiento político que solo el presidente o el primer ministro pueden proporcionar. Los sectores tienen que percibir que el CdG actúa y habla en nombre del jefe del Ejecutivo. Al mismo tiempo, la legitimidad y credibilidad del CdG se puede asegurar únicamente si los sectores identifican beneficios concretos para su trabajo del rol del CdG. Por lo tanto, los CdG necesitan ser empoderados políticamente y tener suficiente capacidad técnica (tanto en

no varíen sistemáticamente con la exposición al mismo. En los experimentos naturales se asignan como si fuera aleatoriamente por fenómenos que tienen lugar sin control del investigador (Dunning, 2012). Antes de la descentralización de competencias, las escuelas y los hospitales en Inglaterra, Gales y Escocia tenían los mismos arreglos institucionales y de gobernanza. Tras la descentralización, la mayoría de las disposiciones institucionales permanecieron intactas, excepto por el monitoreo más intenso en Inglaterra. De este modo, se asignaron los hospitales y escuelas al tratamiento (monitoreo del CdG) o al grupo de control como si fuera aleatoriamente.

herramientas de gestión como en políticas públicas) para asistir a los sectores. La efectividad del CdG es contingente y relacional, en función de los recursos que pueda desplegar (por ejemplo, recursos financieros, peso político, autoridad legislativa y pericia técnica) en sus interacciones con estos otros actores gubernamentales (Rhodes, 1997; 2006).

En este sentido, el CdG necesita personal con suficiente peso político y capacidad técnica para liderar sus funciones clave, presidir las reuniones con otros altos funcionarios del gobierno y actuar en nombre del jefe del Ejecutivo. Se precisa una combinación de perfiles para llevar a cabo las distintas tareas (por ejemplo, personal de carrera y nombramientos políticos, generalistas de políticas y expertos técnicos, el propio personal del CdG y adscripciones ministeriales), pero el elemento clave es que este personal tenga jerarquía suficiente para llevar a cabo su rol. Sin embargo, en ciertos casos puede ser que los sectores no tengan suficiente competencia (*expertise*) en técnicas de planificación y monitoreo, por lo que el CdG tiene que asistirlos para mejorar estas capacidades.

Los jefes del Ejecutivo tienen sus propios estilos de gestión, pero las funciones del CdG siempre deberían desempeñarse. Existen varios estilos de gestión para organizar el CdG (por ejemplo, competitivo, colegial y jerárquico; véase el Anexo). Distintos jefes del Ejecutivo han adaptado el estilo de gestión de sus CdG según sus propias personalidades, realidades políticas, información disponible u otros factores contextuales. No obstante, es muy poco probable que un solo individuo pueda gestionar la complejidad de los gobiernos modernos sin ciertos procedimientos estandarizados e infraestructura de apoyo técnico para llevar a cabo las funciones de planificación, coordinación, monitoreo y comunicación. Un CdG robusto puede asegurar que la información correcta llegue a los encargados de la toma de decisiones en el momento adecuado, que se hayan presentado y discutido puntos de

vista alternativos y que, después de que se haya tomado una decisión, se coordine, monitoree y comunique su implementación.

Un CdG fuerte y competente es aún más relevante cuando la elaboración de políticas está fragmentada. Ministerios poderosos pueden estar tentados de seguir sus propias agendas sectoriales con más energía que las prioridades generales del gobierno. También pueden elegir negociar con otros actores (especialmente del Poder Legislativo) para conseguir la aprobación de sus programas prioritarios, independientemente de la agenda del gobierno. Esto puede debilitar la coherencia de la acción del gobierno y su capacidad de obtener resultados en sus promesas electorales. Por lo tanto, en contextos donde hay una considerable autonomía ministerial y fragmentación de poder, es incluso más relevante empoderar y reforzar el CdG para planificar de manera efectiva las prioridades del gobierno, coordinar su implementación, monitorear el cumplimiento e intervenir cuando sea necesario.

El CdG tiene un rol fundamental y a la vez subsidiario. El CdG es esencial para dirigir las acciones de gobierno en forma coherente. Pero son los ministerios los que lideran el diseño y la implementación de las políticas, porque tienen el conocimiento sectorial y el mandato legal para ello. El CdG debería asegurarse de que las prioridades de los sectores sean específicas, accionables, exigentes y consistentes, y solamente debería intervenir cuando no se cumplan las etapas previstas. Normalmente, el CdG no define los *contenidos* de esos programas. Puede que sea difícil conseguir el equilibrio correcto ya que, a menudo, las políticas se crean a través de interacciones entre los ministerios de línea y las organizaciones del CdG, las cuales desempeñan las funciones de planificación y coordinación. Pero el CdG debería enfocarse en garantizar que se estén siguiendo los *procesos* correctos, en lugar de diseñar los contenidos de la política. Es importante que los sectores

también tengan suficiente capacidad para asumir sus responsabilidades.

Además, los sectores deben percibir que el CdG está ahí para facilitar su trabajo y posibilitar su desempeño, no solo para hacerles rendir cuentas. Por ejemplo, los líderes de la *Delivery Unit* del Primer Ministro en el Reino Unido (PMDU, por sus siglas en inglés) persuadían activamente a los ministerios del valor añadido por las funciones del CdG (Panchamia y Thomas, 2014). Por otra parte, el CdG no debería ser el centro de atención: el mérito de conseguir los resultados pertenece a los sectores (y al jefe del Ejecutivo). El CdG es principalmente una herramienta interna de gestión, que trabaja en segundo plano para garantizar el cumplimiento en las áreas prioritarias.

La integración de la mayoría de las funciones del CdG es primordial. Aunque analíticamente son distintas, las funciones del CdG tienen que estar vinculadas estrechamente. Formular el plan estratégico tiene que tener su correspondencia en el presupuesto. De no ser así, el plan no guiará la política del gobierno. Además, el plan debe indicar qué organizaciones están encargadas de cada iniciativa para clarificar las responsabilidades y hacer posible la rendición de cuentas. Los objetivos y las metas necesitan indicadores medibles, a fin de que el CdG pueda monitorearlos en tiempo real. Los datos de desempeño deben retroalimentar la toma de decisiones con el fin de producir ajustes y correcciones. En este sentido, la coordinación entre las organizaciones relevantes es fundamental, porque a menudo los obstáculos se pueden desbloquear mediante una mejor articulación de las partes intervinientes. El caso de Pernambuco (capítulo 4) es un ejemplo muy valioso de integración de las funciones.

Los primeros meses de una administración pueden ser decisivos para el CdG. Las reformas en el CdG de Chile y de Pernambuco fueron adoptadas en los primeros meses de esas administraciones. Es cierto que otras ocasiones (como las crisis) pueden proporcionar

oportunidades de reforma, pero parece que el impulso que los gobiernos tienen en sus fases iniciales puede ser un motor potente para iniciativas que refuercen el CdG. Por ejemplo, definir las prioridades estratégicas y los objetivos debería ocurrir en la primera etapa, incluso en los períodos de transición. Si esto se intenta después de que los sectores ya hayan lanzado sus propias iniciativas prioritarias, es poco probable que el CdG pueda asegurar la coherencia y la consistencia de las mismas. En las etapas posteriores del mandato del jefe del Ejecutivo se pueden fortalecer otras funciones pero, incluso en estos casos, las innovaciones tendrían que competir con rutinas y prácticas ya afianzadas. Las dificultades enfrentadas por la unidad de cumplimiento creada en São Paulo (Brasil) en 2013 (Villani et al., 2013) pueden ser un ejemplo de esto.

Comunicar resultados y asegurar la rendición de cuentas pueden estar en tensión. Como unidades muy cercanas al jefe del Ejecutivo, las organizaciones del CdG pueden tener un incentivo para exagerar los resultados positivos y minimizar o esconder los negativos. Pero si esto afecta a la información presentada por el gobierno a los ciudadanos, puede verse perjudicada la confianza, especialmente si la desinformación está relacionada con el logro (o no) de objetivos prioritarios y metas de política pública. Es difícil evitar esta tensión. Puede ser preferible separar las unidades a cargo de “vender” el programa y los logros del gobierno de aquellas responsables de producir los informes de rendición de cuentas. Sin embargo, una separación rígida entre las unidades de comunicaciones y las de rendición de cuentas puede no ser viable en la práctica, ya que todas dependen de la información de desempeño generada por el gobierno.

La institucionalización suele ser un reto, especialmente para el “círculo interno” del CdG. Debido a su proximidad con el jefe del Ejecutivo, la configuración del CdG está supeditada a su estilo y a sus preferencias. La rotación

de personal suele ser alta, ya que la proporción de nombramientos políticos tiende a ser mayor que en otras partes del gobierno. Además, cada nuevo presidente o primer ministro quiere dejar su marca en la estructura institucional del centro. Por ello, la organización del CdG puede ser más fluida que la de otras organizaciones. Esto es particularmente cierto para el "círculo interno" (véase el capítulo 1) del CdG; otras instituciones del CdG pueden tener mayor estabilidad e institucionalización. Por ejemplo, las direcciones de presupuestos o los departamentos de planificación son menos susceptibles de cambiar con cada nueva administración. Pero unidades como la PMDU británica y la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC) chilena no resistieron a los cambios de gobierno. Sin embargo, como se ha discutido a lo largo de esta publicación, las *estructuras* del CdG son menos relevantes que la *capacidad de desempeñar las funciones*. A fin de enraizar esta capacidad, ciertos procesos, mecanismos y tecnologías tienen que ser institucionalizados, para que las administraciones nuevas no tengan que crearlos de cero. Este es un desafío importante, particularmente en los países de ALC, donde a menudo incluso los puestos técnicos del CdG los ocupan nombramientos políticos (que se marchan cuando cambia el gobierno) en lugar de funcionarios permanentes. Ampliar la presencia de servidores públicos y definir protocolos para el trabajo que llevan a cabo las organizaciones del CdG puede ayudar a superar esta situación.

Además, también hay un problema para garantizar la sostenibilidad de las mejoras de cumplimiento producidas por la atención del CdG. Para sus prioridades clave, los gobiernos pueden alinear la autoridad del jefe del Ejecutivo detrás de ellas, así como los recursos y los incentivos para los ministerios. Pero, ¿tienen la habilidad para modificar el comportamiento a largo plazo incluso cuando estos asuntos ya no son prioritarios? Es sumamente difícil asegurar la sostenibilidad de las mejoras sin un cambio en la cultura

de las organizaciones (véase Smith et al. [2011] acerca de la PMDU), especialmente si los objetivos tienen un plazo corto (por ejemplo, crear un cierto número de puestos de trabajo, pero sin prestar atención a que los beneficiarios conserven esos trabajos en el futuro).

El desempeño en ALC

Además de estos hallazgos generales para reforzar el trabajo de las instituciones del CdG, esta publicación ha presentado evidencia empírica sobre su desempeño en los países de ALC. Los siguientes seis puntos resumen esta evidencia.

1. Las funciones que se describen en esta publicación están presentes, al menos formalmente, en la estructura institucional del CdG de casi todos los países de la región, pero esta existencia formal no significa que las funciones se lleven a cabo realmente o que se cumplan con éxito. En toda la región hay unidades con el mandato institucional para desempeñar las funciones, pero en muchos casos no han sido empoderadas políticamente ni se las ha provisto de capacidad técnica para que las funciones se lleven a cabo con efectividad.
2. Los países de ALC parecen estar en diferentes fases de desarrollo institucional de sus CdG. Ciertos países han establecido procesos y mecanismos sólidos para al menos algunas de las funciones del CdG, mientras que en otros casos estos están prácticamente ausentes. No obstante, muchos casos se encuentran en situaciones intermedias: tienen prácticas concretas (procesos, metodologías y tecnologías) para llevar a cabo funciones del CdG, pero tienen una capacidad limitada o solamente las pueden aplicar a un grupo reducido de prioridades del gobierno, con

decisiones relevantes y acciones que se toman por otros canales.

3. Aunque las funciones del CdG son distintas, y requieren técnicas y habilidades diferentes, algunas parecen estar muy correlacionadas. Esto es especialmente cierto en las funciones más técnicas, como la *gestión estratégica* y la de *monitorear y mejorar el desempeño*. Cuando un país presenta un gran desarrollo en gestión estratégica, también tiende a estar desarrollado en el monitoreo y mejora del desempeño. Por otro lado, si la gestión estratégica está poco desarrollada, es probable que también lo estén el monitoreo y la mejora del desempeño. Estas funciones están conectadas lógicamente porque es necesario definir las prioridades estratégicas para luego monitorear el desempeño. En muchos casos, la misma institución es responsable de ambas funciones, como la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) de Pernambuco, el Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana o la UPGC de Chile entre 2010 y 2014. Sin embargo, existe menos evidencia de que la información del desempeño recopilada a través de sistemas de monitoreo esté guiando la toma de decisiones de política pública o de gestión. En muchos casos, la recopilación de datos y la toma de decisiones parecen estar vinculadas muy débilmente.
4. *La coordinación de políticas* es particularmente difícil en sistemas de gobierno presidencialistas, que no suelen utilizar el gabinete o consejo de ministros como un órgano colectivo para tomar decisiones. En tal sentido, varios países de ALC han estado intentando diferentes estrategias para fortalecer esta función,

incluida la reestructuración de los comités interministeriales (Chile y Costa Rica) y la creación de ministerios coordinadores (Ecuador, Honduras y Perú), normalmente con el jefe del Ejecutivo empoderando al CdG. Estas innovaciones reflejan la percepción de que el desempeño en esta función no suele estar a la altura del desafío de asegurar la coordinación adecuada para problemas de política pública que son cada vez más multidimensionales y transversales. Pero resta ver si estas innovaciones mejorarán la coordinación, teniendo en cuenta que los jefes del Ejecutivo de la región han optado, a menudo, por un estilo de gestión bilateral o radial. Además, se necesita avanzar más para institucionalizar estas reformas en la práctica del CdG después de los cambios de gobierno.

5. Los CdG de la región *comunican* las acciones y los logros del gobierno y apoyan al jefe del Ejecutivo en discursos y comparencias de prensa. Sin embargo, su capacidad de alinear el mensaje global del gobierno a través de una narrativa coordinada es menos clara. Además, la comunicación de los resultados a los ciudadanos para ejercer una *rendición de cuentas* adecuada está recién emergiendo. Como se describe en el capítulo 1, los elementos clave de un sistema de rendición de cuentas están ausentes, en diferentes niveles, en toda la región. Incluso los gobiernos que monitorean el desempeño en forma rigurosa y publican los resultados (como se detalla en los capítulos 3 y 4) generalmente no dan a los ciudadanos la oportunidad de debatir los resultados y pedir explicaciones. Finalmente, la función de *gestión política* del CdG no se ha estudiado en esta publicación, que se ha enfocado en las funciones técnicas del CdG.

Sin embargo, parece que las instituciones del CdG en ALC están, de hecho, gestionando las negociaciones políticas necesarias para asegurar la aprobación y la implementación de las prioridades del gobierno.

6. El enfoque en los resultados y el cumplimiento ha incrementado el rol del CdG en cuanto a formular el presupuesto y monitorear el desempeño. En los últimos años, la situación fiscal de muchos países de la región ha mejorado. Esto ha permitido a los gobiernos desplazar la atención de la disciplina fiscal hacia la consecución de resultados y la mejora en la prestación de servicios para los ciudadanos. Por lo tanto, el CdG está ampliando su rol en términos de la elaboración y seguimiento del presupuesto, un ámbito tradicionalmente custodiado por los ministerios de Finanzas. Este rol ampliado aumenta la posibilidad de conectar mejor la planificación de prioridades con la asignación de recursos.

Recomendaciones de política pública

Esta sección presenta una serie de recomendaciones de política pública para la región, basadas en los hallazgos generales discutidos anteriormente y en nuestra evaluación del desempeño actual de los CdG en ALC. Estas recomendaciones de política pública se enfocan en opciones disponibles a los encargados de la toma de decisiones para fortalecer la efectividad de los CdG en ALC. Los siguientes puntos resumen vías potenciales para los tomadores de decisiones sobre política pública que buscan (re)inventar o mejorar sus CdG, y para las instituciones regionales o multilaterales que apoyan estos esfuerzos.

Evaluar correctamente la situación existente

Los gobiernos entrantes deberían evaluar correctamente el desempeño y el potencial de las

funciones de sus CdG. La necesidad de actuar temprano durante el mandato del jefe del Ejecutivo no significa que los gobiernos deban omitir una evaluación apropiada de la situación existente. Puede que ciertas funciones necesiten ser reforzadas, mientras que otras deberían ser reconsideradas o consolidadas. Es muy importante abordar las verdaderas necesidades del jefe del Ejecutivo, algunas de las cuales solamente pueden ser identificadas cuando ya se está en el cargo. La evaluación del desempeño de las instituciones del CdG (en relación con los puntos de referencia de buenas prácticas, y utilizando herramientas como la Matriz de Desarrollo Institucional que se presenta en el capítulo 2) debe ser rigurosa pero relativamente rápida, a fin de localizar y ajustar las áreas a reformar.

Desconfiar de modas en la administración pública

Las reformas en la administración pública suelen llegar en oleadas. Las innovaciones que tuvieron éxito en un cierto país se difunden y se copian en otros sitios, a menudo con un análisis limitado de los diferentes *contextos* en los cuales se aplican.⁷³ De hecho, los problemas que las innovaciones originalmente pretendían abordar pueden ser muy distintos de los problemas que existen en los países que adoptan las reformas más adelante. El CdG no es inmune a estos riesgos. Por ejemplo, los factores que condujeron al empoderamiento *político* de los CdG en varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estaban vinculados a la percepción de que algunas agencias eran demasiado autónomas y que la burocracia no respondía a los líderes de gobierno (Dählstrom, Peters y Pierre, 2011). Puede que

⁷³ Académicos reconocidos en el área de administración pública han criticado esta tendencia de los gobiernos, que quieren ser percibidos como de vanguardia, de seguir las modas cambiantes (Pollitt y Bouckaert, 2004; Schick, 2003).

estos factores no estén presentes en países de ALC, donde se necesita más urgentemente el fortalecimiento *técnico* del CdG. Es más: ciertas soluciones específicas a veces se ponen de moda y se adoptan a pesar de la posible existencia de otras organizaciones que ya ejercen tareas y funciones similares (como se estudió en el capítulo 3). Cualquier innovación en la práctica del CdG debería ajustarse a medida a las características y los desafíos del sector público de cada país o gobierno subnacional. Dicho esto, incluso si los instrumentos específicos (como unidades de cumplimiento o *delivery units*) se convierten en modas, las funciones detrás de ellos no lo son, ya que desempeñarlas es clave para conseguir resultados para los ciudadanos.

Aprender de sus pares

Muchos países de ALC han incorporado innovaciones para mejorar el desempeño de sus funciones de CdG tanto a nivel nacional como subnacional. Sin embargo, excepto por esta publicación y unas pocas otras, muchas de estas experiencias no se han documentado ni difundido por la región. Esto es especialmente cierto para las innovaciones subnacionales, tanto de gobiernos estatales como municipales (la gobernanza de ciudades casi no ha recibido atención por parte de la literatura del CdG hasta el momento). Los profesionales que lideran estas innovaciones pueden tener conocimientos valiosos sobre qué funcionó y qué no funcionó, y proporcionar información útil para sus colegas en otros países de ALC. Por ello, se deberían ampliar y fomentar oportunidades para intercambiar experiencias y buenas prácticas, incluidos la revisión de pares, los “hermanamientos” y visitas de observación. Establecer una red de altos funcionarios de instituciones de CdG en ALC podría cerrar una brecha importante en este sentido. Más aún, muchos países de la región están pasando por transiciones de gobierno y reconsiderando las estructuras y funciones de sus CdG, como Paraguay y Honduras.⁷⁴ Por lo

tanto, puede haber hojas de ruta para guiarlos en estos esfuerzos.

Maximizar el uso de los datos de desempeño que se recolectan

Muchos CdG de la región ya están recopilando información sobre el desempeño de los programas gubernamentales. En ocasiones incluso hay una percepción de inflación de monitoreo, en la cual se recarga a los sectores con repetidas instancias de reporte de datos, combinado con una proliferación de mecanismos de monitoreo central. Sin embargo, existe una debilidad general en los procesos para utilizar sistemáticamente estos datos para fundamentar decisiones de política pública o de gestión. Además, incluso cuando se detectan y desbloquean los obstáculos de proyectos específicos, no existe una identificación más amplia de las tendencias que podrían ayudar a determinar qué funciona y qué no para producir resultados positivos. Por ello, se debería poner más énfasis tanto en el análisis de los datos que se están recopilando como en el *uso de esta información* para producir correcciones y mejoras.

⁷⁴ En 2014 se estableció formalmente en Paraguay un CdG liderado por la Secretaría General de la Presidencia (Gobierno de Paraguay, 2014). Este decreto presidencial formalizó un proceso de fortalecimiento que comenzó en los primeros meses de esta administración. Con apoyo del BID, el nuevo equipo de la Secretaría General de la Presidencia mantuvo un taller de dos días con expertos internacionales para desarrollar una estrategia de fortalecimiento del CdG, siguiendo las cinco funciones definidas en esta publicación. Para poner esta hoja de ruta en práctica, más adelante se aprobó una cooperación más sostenida por parte del BID (Cooperación Técnica Regional PR-T1157). Puede encontrarse más información sobre este proyecto en <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=PR-T1157>. En Honduras, el gobierno que asumió en 2014 también introdujo innovaciones importantes a fin de fortalecer sus funciones de CdG (incluida la creación de una Secretaría de Coordinación General y siete gabinetes sectoriales). El BID también ha estado apoyando las reformas de Honduras. Para más información sobre este tema véase la página <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=HO-T1205>.

Evaluar y experimentar para mejorar el aprendizaje del sistema

No es fácil producir mediciones rigurosas de los efectos específicos de diferentes configuraciones del CdG, porque los contrafácticos son difíciles de estimar para la mayoría de las reformas institucionales. Sin embargo, con el aumento de los datos generados sobre productos y resultados en muchos países de la región, es posible diseñar pequeñas variaciones institucionales o de procedimiento para proyectos distintos y seguir su evolución. Por ejemplo, asignar ciertos proyectos para que estén sujetos a un monitoreo más intensivo por parte del centro, mientras se dejan otros proyectos comparables para ser monitoreados por los sectores correspondientes, podría indicar si la supervisión del CdG está mejorando el desempeño o no (por ejemplo, la proporción de proyectos completados a tiempo y dentro del presupuesto, la satisfacción de los usuarios de cada servicio o incluso los indicadores de resultados relacionados con esos proyectos). Se podrían concebir similares contrafácticos con tipos alternativos de monitoreo del CdG para evaluar cuáles son más efectivos. A partir de la información de desempeño que a menudo ya es recopilada por el sistema, estas son formas relativamente fáciles de aprender cómo mejorar el trabajo del CdG. Llevar a cabo evaluaciones de impacto completas es costoso y está fuera del ámbito del CdG, pero este enfoque alternativo de utilizar “variaciones programadas” (Besharov, 2009) puede ayudar a indicar cómo mejorar el trabajo del CdG.

***CdG en formación:*⁷⁵ la necesidad de construir el desempeño de las funciones del CdG de cero**

Ciertos países no tienen un programa de gobierno o tienen uno que solamente existe en el papel. Les faltan objetivos prioritarios medibles y el monitoreo está básicamente limitado a seguir la ejecución financiera del presupuesto (si es que

existe el presupuesto por programas). Los mecanismos de coordinación son ad hoc e informales. En estos contextos, el reto es *construir un CdG que funcione*: establecer mecanismos para definir las prioridades del gobierno y los objetivos estratégicos; fijar rutinas de reporte de datos con fines de monitoreo, y crear comités interministeriales liderados por el CdG para articular el diseño y supervisar la implementación de programas. Un apoyo visible del jefe del Ejecutivo es muy importante para que los sectores entiendan que las nuevas disposiciones de gobernanza se tienen que tomar en serio y que los sectores deberán rendir cuentas por cumplir con sus objetivos.

CdG en desarrollo: la necesidad de fortalecer la capacidad y sistematizar el desempeño

La mayoría de los países en ALC tienen alguna forma de estructura de CdG con funciones clave que operan relativamente bien. Sin embargo, en general, aunque son políticamente fuertes, los CdG en ALC son técnicamente débiles. Los gobiernos tienden a tener un plan de desarrollo estratégico y objetivos medibles, pero la influencia del plan en la elaboración de políticas y la asignación presupuestaria es limitada. Se monitorea el desempeño de algunos sectores prioritarios, pero no el de todos. Los mecanismos de coordinación pueden estar activos y tener rutinas, pero las decisiones clave a menudo se toman a través de otros canales. El desafío en estas situaciones es *mejorar la capacidad técnica del CdG* para maximizar el valor que puede añadir al funcionamiento del gobierno. Es fundamental reforzar la credibilidad del CdG ante el resto del

⁷⁵ Como se define en el capítulo 2, CdG en formación son aquellos que presentan bajos niveles de desempeño en todas o la mayoría de las funciones. Los CdG en desarrollo tienen un desempeño más intermedio en todas las funciones, o ciertas funciones con niveles altos y otras con niveles bajos. Finalmente, los CdG optimizados presentan altos niveles de desempeño en todas o en la mayoría de las funciones.

gobierno y el establecimiento de alianzas internas. Experiencias exitosas que mejoren el desempeño en áreas clave prioritarias pueden ayudar a aumentar la reputación del CdG.

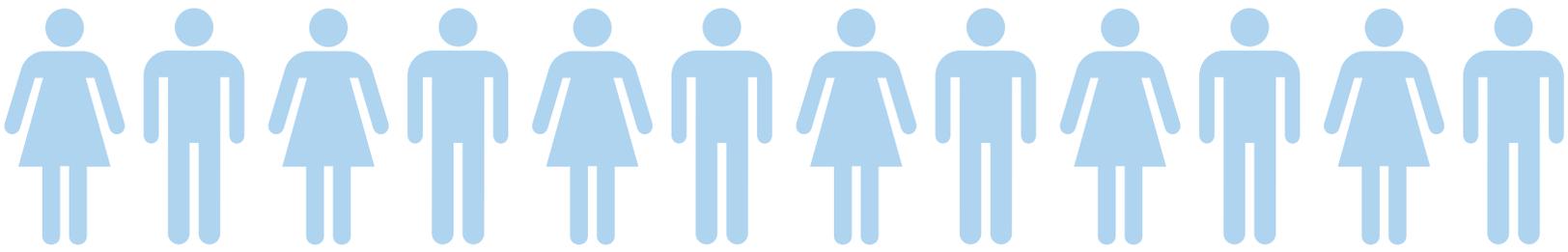
CdG optimizados: la necesidad de arraigar e institucionalizar las prácticas

Se pueden identificar pocos casos que presentan niveles razonablemente altos de desempeño en todas o la mayoría de las funciones clave del CdG. En esos casos, el desafío es asegurar que las funciones no se ejerzan *únicamente* por el liderazgo del actual gobierno, sino también porque existen protocolos, rutinas y capacidades para las administraciones futuras. La consolidación de una alta dirección pública trabajando en puestos de nivel técnico de las instituciones del CdG podría dar continuidad cuando cambian los gobiernos (por ejemplo, la carrera de analistas en Pernambuco; véase el capítulo 4). Además, expandir las capacidades técnicas de planificación, monitoreo y coordinación a nivel sectorial (tal vez rotando personal entre el CdG y los ministerios de línea) puede ayudar a difundir el valor de estas funciones y las habilidades necesarias para llevarlas a cabo. Vincular a los ciudadanos también puede contribuir a la institucionalización de las funciones. Si los ciudadanos pueden acceder y debatir la información del desempeño en forma rutinaria, y por lo tanto

desarrollar ciertas expectativas y estándares sobre este asunto, los gobiernos futuros probablemente se mantendrían enfocados en el cumplimiento de las prioridades.

Conclusiones

La principal conclusión de esta publicación hace hincapié en la importancia de reconsiderar las funciones y estructuras principales del CdG en ALC para que se sean aptas para afrontar los retos de los tiempos actuales. Esta publicación ha mostrado el tremendo potencial que tiene para los gobiernos de la región la mejora del desempeño y de la efectividad mediante la optimización de las funciones críticas del centro para dirigir el gobierno. Sin embargo, existe hoy una brecha importante entre el potencial y el rendimiento efectivo de los CdG en ALC en términos de la capacidad que poseen a la hora de establecer objetivos exigentes, coordinar el gobierno, y monitorear y mejorar el desempeño. Aunque son fuertes en términos políticos, los CdG en ALC tienden a ser técnicamente débiles. Por lo tanto, esta publicación ha argumentado que profesionalizar y reforzar las capacidades técnicas de los CdG podría ayudar a optimizar el rendimiento global del gobierno. En otras palabras, se ha afirmado que un gobierno mejor necesita (re)inventar el CdG.



Referencias

- 6, Perri. 2014. "Lessons from Recent British Experiments in Joined-up Government." Presentación en el congreso del International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Ifrane, Marruecos, 13 al 17 de junio.
- Afonso, J., S. Dain, V. Almeida, K. Castro y A. Faveret. 2012. "Reflections on Two Decades of Social Spending Decentralization". En G. Brosio y J. P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Alessandro, M. 2010. "El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina". Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 2/2010. Buenos Aires, Argentina: INAP.
- Alessandro, M., y A. Gilio (eds.). 2013. *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial*. Buenos Aires, Argentina: INAP.
- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2013a. "Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean". Nota técnica No. IDB-TN-591. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6003>.
- . 2013b. "The Role of the Center of Government: A Literature Review". Nota técnica No. IDB-TN-581. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5988>.
- Alessandro, M., M. Lafuente y R. Shostak. 2014. "Leading from the Center: The Management Model of Pernambuco". Nota técnica No. IDB-TN-638. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6435>.
- Allison, G., y P. Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Nueva York, NY: Longman.

- Amorim Neto, O. 2012. "El Presidencialismo Moderno en Brasil". En J. Lanzaro, *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aninat, C., y E. Rivera. 2009. "Coordinación estratégica en el Estado de Chile: el centro de gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro". En *Un Mejor Estado para Chile*. Santiago, Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Arriagada Herrera, G. 2012. "¡Bienvenidos a la 'presidenciología'!". En María de los Ángeles y Eugenio Rivera (eds.), *La Trastienda del Gobierno: El Eslabón Perdido en la Modernización del Estado Chileno*. Santiago, Chile: Editorial Catalonia.
- Assembleia Legislativa de Pernambuco. 2009. "Lei complementar N° 141, dispoe sobre o Modelo Integrado de Gestao do Poder Executivo do Estado de Pernambuco". Pernambuco, Brasil: Assembleia Legislativa de Pernambuco.
- Banco Mundial. 2006. "Chile: análisis del programa de evaluación de gasto público". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2008. "Chile: Estudio". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2010a. "The practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America". Washington, DC: Banco Mundial, Unidad de Sector Público y Gobernanza. Región de América Latina y el Caribe.
- . 2010b. "GET Note: Center of Government Delivery Units". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2010c. "Better Regulation for Growth: Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform". Servicios de Asesoramiento para el Clima de Inversiones. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2011a. "Incentivos para la mejora del desempeño institucional en el sector público chileno". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2011b. "Country Partnership Strategy for the Federative Republic of Brazil for the Period FY2012–2015". Washington, DC: Banco Mundial.
- Bakvis, H., y L. Juillet. 2004. "The Strategic Management of Horizontal Issues: Lessons in Interdepartmental Coordination in the Canadian Government". Trabajo presentado en "Smart Practices Toward Innovation in Public Management", organizado por el Structure and Organization of Government Research Committee de la Asociación Internacional de Ciencia Política y la Escuela del Servicio Público de Canadá, Programa de Estudios Estadounidenses, Universidad de British Columbia, Vancouver, Canadá.

- Barber, M. 2008. *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. Londres, Reino Unido: Methuen Publishing.
- Barber, M., P. Kihn y A. Moffit. 2011. "Deliverology: From Idea to Implementation". En *McKinsey on Government*, N° 6. Toronto, Canadá: McKinsey & Company.
- Behn, R. 2006. "The Varieties of CitiStat". *Public Administration Review* 66(3): 332–40.
- 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". OECD SIGMA Paper N°35. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- . 2009. "Coordination at the Centre of Government for Better Policy Making". Conferencia sobre Reforma de la Administración Pública e Integración Europea, Budva.
- Beschel, R. P. Jr., y N. Manning. 2000. "Central Mechanisms for Policy Formulation and Coordination". En S. Schiavo-Campo y P. Sundaram (eds.), *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Besharov, D. 2009. "Presidential Address: From the Great Society to Continuous Improvement Government: Shifting from 'Does it Work?' to 'What Would Make it Better?'". *Journal of Policy Analysis and Management* 28(2): 199–220.
- 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): 245–52.
- Bezes, P., y P. Le Lidec. 2011. "Steering from the Centre in France in the 2000s: When Reorganizations Meet Politicization". En C. Dahlström, G. Peters, y J. Pierre, *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- Biblioteca de la Cámara de los Comunes. 2005. "The Centre of Government, No. 10, the Cabinet Office and HM Treasury". Research Paper 05/92. Londres, Reino Unido: Biblioteca de la Cámara de los Comunes.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2012. "IDB Country Strategy with Brazil: 2012–2014". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Björkman, M., y J. Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda". *The Quarterly Journal of Economics* 124(2): 735–69.

- Blondel, J., y N. Manning. 2002. "Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments". *Political Studies* 50(3): 455–76.
- Boeninger, E. 2007. *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990–2006*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- Bonifacio, J., y E. Salas. 1985. "Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983 (cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)". Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Dirección General de Investigaciones. Buenos Aires, Argentina: INAP.
- Bonvecchi, A., y C. Scartascini. 2011. "The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know". IDB Working Paper Series No. IDB-WP-283. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bovens, M. 2005. "Public Accountability". En E. Ferlie, E. Laurence, L. E. Lynn Jr., y C. Pollit (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Brown, D. 2012. "The Administrative Dilemmas of Government Communications". Presentado en la Conferencia Anual de la Asociación de Ciencias Políticas Canadiense en Alberta, Canadá.
- Burke, J. 2000. *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bundy, M. 1961. "Current Organization of the White House and NSC for Dealing with International Matters". Memorando para el Presidente Kennedy, 22 de junio de 1961.
- Chakrabarti, S. 2007. "Role of the Cabinet Office: Leadership through Effective Collaboration". Londres, Reino Unido: Oficina del Gabinete.
- Chattaris, A., y J. Monvadee. 2012. "Driving Performance Improvement from the Center of Government: Country Cases from Indonesia, Malaysia, United Kingdom and Colombia". Bangkok: Oficina de la Comisión de Desarrollo del Sector Público.
- Cherny, N., G. Feierherd y M. Novaro. 2010. "El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003–2007)". *América Latina Hoy* 54: 15–41.
- CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). 2011. "Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros: Jefatura de Gabinete". Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo). 2011. *Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas, Venezuela: CLAD.

- Clarke, M., y J. Stewart. 1997. "Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government". INLOGOV Discussion Paper. Birmingham, Reino Unido: Universidad de Birmingham.
- Clifford, C. 2000. "Administering the Summit". En G. Peters, R. W. A. Rhodes y V. Wright (eds.), *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Comité Selecto de la Cámara de los Comunes para la Administración Pública. 2007. "Governing the Future: Second Report of Session 2006–2007". Comité Selecto para la Administración Pública, Volumen I. Londres, Reino Unido: Cámara de los Comunes.
- Commonwealth of Australia. 2012. "Capability Review: Department of the Prime Minister and Cabinet". Canberra, Australia: Gobierno de Australia.
- Contraloría General de la República, Costa Rica. 2012. "Estudio sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: indicadores y vinculación con el presupuesto". San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Costa Lobo, M. 2012. "El protagonismo del primer ministro en un régimen semipresidencial: Portugal 1976-2011". En J. Lanzaro (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa meridional*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Coutinho, M. E. 2013. "La presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial". En M. Alessandro y A. Gilio (eds.), *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial*. Buenos Aires, Argentina: INAP.
- Cruz, M. 2006. "Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão: a experiência de Pernambuco". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala: CLAD.
- Daalder, I., y I. M. Destler. 2009. *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents they Served: From JFK to George W. Bush*. Nueva York, NY: Simon & Schuster.
- Dahlström, C., G. Peters y J. Pierre. 2011. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- Daly, E., y S. Singham. 2013. "Delivery 2.0: How Governments can Deliver Better, Faster, Cheaper, and More Visibly than ever Before". En *Voices on Society: The Art and Science of Delivery*. Toronto, Canadá: McKinsey & Company.
- Destler, I. M. 1996. "The National Economic Council: A Work in Progress". Washington, DC: Institute for International Economics.

- . 2012. "The Foreign Economic Bureaucracy". En S. W. Hook y C. M. Jones, *Routledge Handbook of American Foreign Policy*. Nueva York, NY: Routledge.
- Díaz, F. 2012. "El centro decisional del Gobierno de Chile". En M. Fernández y E. Rivera (eds.), *La Trastienda del Gobierno: El Eslabón Perdido en la Modernización del Estado Chileno*. Santiago, Chile: Editorial Catalonia.
- Dickinson, M. 2005. "The Paradox of Politicization". En J. Aberbach y M. A. Peterson (eds.), *Presidents and Bureaucrats: The Executive Branch and American Democracy*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Dickinson, M., y A. Rudalevige. 2005. "Presidents, Responsiveness and Competence: Revisiting the 'Golden Age' at the Bureau of the Budget". *Political Science Quarterly* 119(4): 633–54.
- Dos Santos, L. 2013. "Centro de Gobierno en Brasil. La casa civil y la coordinación gubernamental: experiencia, lecciones y retos". Documento presentado en el Seminario Internacional Centro de Gobierno y Gobernabilidad el 23 de octubre en la Universidad Católica de Chile en Santiago, Chile.
- Dumas, V., M. Lafuente y S. Parrado. 2013. "Strengthening the Center of Government for Results in Chile: The Experience of the Ministry of the Presidency and its President's Delivery Unit (2010–13)". Nota Técnica No. IDB-TN-563. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/5965>.
- Dunleavy, P., y R. A. W. Rhodes. 1990. "Core Executive Studies in Britain". *Public Administration* 68(Spring): 3–28.
- Dunning, T. 2012. *Natural Experiments in the Social Sciences: A Design-Based Approach*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Egaña, R., y J. Chateau. 2011. "El centro de gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la concertación (1990–2010)". *Revista Chilena de la Administración Pública* 17: 137–91.
- Evans, G. 2013. "Interview with Michael Scharff, Innovations for Successful Societies, Series on Centers of Government". Princeton, NJ: Princeton University.
- Evans, G., A. Evans, V. Giosan, B. Myers y D. Dinu. 2010. "Romania: Functional Review, Center of Government". Washington, DC: Banco Mundial.
- Falleti, T. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.

- Featherstone, K., y D. Papadimitriou. 2013. "The Emperor Has No Clothes!: Power and Resources within the Greek Core Executive". *Governance* 26(3): 523–45.
- Fernández, M., y E. Rivera. 2012. *La Trastienda del Gobierno: El Eslabón Perdido en la Modernización del Estado Chileno*. Santiago, Chile: Editorial Catalonia.
- Fleischer, J. 2011. "Steering from the German Center: More Policy Coordination and Less Policy Initiatives". En C. Dahlström, G. Peters y J. Pierre. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- Forum Brasileiro de Segurança Pública y Ministerio da Justicia. 2013. "Anuario Brasileiro de Segurança Pública". São Paulo, Brasil.
- Friedman, J. 2011. "Sticking to the Numbers: Performance Monitoring in South Africa, 2009–2011". Princeton, NJ: Princeton University, Innovations for Successful Societies.
- 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 *Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Gallardo, R. 2013. "Rompiendo paradigmas: planificación del siglo XXI". Presentación en la Organización de Estados Americanos el 30 de septiembre de 2013 en Washington, DC.
- GAO (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno). 2011. "Climate Change: Improvements Needed to Clarify National Priorities and Better Align them with Federal Funding Decisions". GAO-11-317, Washington, DC: GAO.
- George, A. 1980. "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy". *The American Political Science Review* 66(3): 751–85.
- 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.
- . 2002. "Harnessing Conflict in Foreign Policy Making: From Devil's to Multiple Advocacy". *Presidential Studies Quarterly* 32(3): 484–505.
- Glenn, T. 2014. "The Management and Administration of Government Communications in Canada". *Canadian Public Administration* 57(1): 3–25.
- Gobierno de Chile. 2010. "Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2010". Santiago, Chile: Gobierno de Chile.

- . 2013. “Rindiendo cuentas: Balance de tres años de gobierno del Presidente Sebastián Piñera”. Informe de avance de los siete ejes prioritarios del gobierno y de la reconstrucción. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Gobierno de Ecuador. 2007. “Decreto No. 117-A”. (Creación de ministerios coordinados). Quito, Ecuador: Gobierno de Ecuador.
- Gobierno de Honduras. 2014. “Decreto Ejecutivo Número PCM-001-2014”. La Gaceta, N.33,362. Tegucigalpa, Honduras: Gobierno de Honduras.
- Gobierno de Minas Gerais. 2013. “Do choque de gestão a gestão para a cidadania. 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais”. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil: Gobierno de Minas Gerais, Brasil.
- Gobierno de Paraguay. 2014. “Decreto N° 1,294/2014, por el cual se establece el Centro de Gobierno en la Secretaría General de la Presidencia de la República”. Asunción, Paraguay: Gobierno de Paraguay.
- Gobierno del Estado de Pernambuco. 2008a. “Institui o Bônus de Desempenho Educacional–BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências”. Lei No. 13,486. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco, Brasil.
- . 2008b. “Regulamenta a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional–BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências”. Decreto 32,300. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco, Brasil.
- . 2009. Lei Complementar No. 141. “Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco”. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco, Brasil.
- . 2012. “Dispõe sobre o Prêmio de Defesa Social–PDS, no âmbito do Estado de Pernambuco”. Lei No. 14,889. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco, Brasil.
- . 2013a. “Todos por Pernambuco: The Transformation of Public Management in Pernambuco”. Presentación en la Universidad Federal de Pernambuco. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco, Brasil.
- . 2013b. “Relatório de Gestao Social. 2º Quadrimestre”. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco, Brasil.
- . 2013c. “Portaria No. 057”. Pernambuco, Brasil: Secretaría de Planificación y Gestión, Gobierno del Estado de Pernambuco, Brasil.

- . 2013d. “Bônus de Desempenho Educacional–BDE”. Pernambuco, Brasil: Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Pernambuco, Brasil.
- Gulick, L. 1937. “Notes on the Theory of Organization”. En L. Gulick y L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*. Nueva York, NY: Instituto de Administración Pública, Columbia University.
- Haddad, C., M. Klouche y Y. Heneine. 2010. *Center of Government: The Engine of Modern Public Institutions*. Nueva York, NY: Booz & Company.
- Hatry, H., y E. Davies. 2011. “A Guide to Data-driven Performance Reviews”. Washington, DC: Centro IBM para los asuntos de gobierno.
- Henderson, L. 2003. “The Baltimore CitiStat Program: Performance and Accountability”. Washington, DC: Centro IBM para los asuntos de gobierno.
- Hernández Medina, E. 2013. *Fortalecimiento del alto gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Informes nacionales: República Dominicana*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Heywood, P., y I. Molina. 2000. “A Quasi-Presidential Premiership: Administering the Executive Summary in Spain”. En G. Peters, R. W. A. Rhodes y V. Wright, *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. 2006. “Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services”. *Public Administration Review* 66(4): 515–21.
- Inácio, M. 2006. “Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil”. Presentado en el 3er Congreso Latinoamericano sobre Ciencias Políticas en Campinas, Brasil.
- Institute on Governance. 2014. “The Center of government in Canada: Canadian Experience in Action”. Presentación en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC.
- Iyer, D. 2011. “Tying Performance Management to Service Delivery: Public Sector Reform in Malaysia, 2009–2011”. *Innovations for Successful Societies*. Princeton, NJ: Princeton University.
- James, S., y M. Ben-Gera. 2004. “A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries”. Comité de Gobernanza Pública. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Jensen, L. 2011. “Steering from the Centre in Denmark”. En C. Dahlström, G. Peters y J. Pierre (eds.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.

- Joyce, P. 2011. "The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-informed Budgeting?". *Public Administration Review* 71(3): 356–67.
- Kelman, S., y J. 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): 917–47.
- Kekkonen, S., y T. Raunio. 2011. "Towards Stronger Political Steering: Program Management Reform in the Finnish Government". En C. Dahlström, G. Peters y J. Pierre (eds.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- Kettl, D. 2011. *The Politics of the Administrative Process*. Washington, DC: CQ Press.
- Lafuente, M., M. Merino, F. Rojas y M. I. Vázquez. De próxima publicación. "La articulación, coordinación y evaluación de políticas desde un ministerio sectorial. La experiencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú (2011–13)". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lanzaro, J. 2012. "Uruguay: presidencialismo pluralista y alternativas mayoritarias". En J. Lanzaro (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa meridional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Larroulet, C. 2012. "El centro de gobierno en la administración del Presidente Piñera". Presentación del 25 de octubre de 2012.
- Levy, S., y N. Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution". *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193–218.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lindquist, E. 2007. "Organising for Policy Implementation: The Emergence and Role of Implementation Units in Policy Design and Oversight". En J. Wanna (ed.), *Improving Implementation: Organisational Change and Project Management*. Canberra: Australian National University Press.
- Lucrécia, C. 2014. "Escritório de Gestão. Mais controle e parceria no monitoramento". *Revista Gestão Pública PE*, 5.
- McCourt, W. 2012. "Can Top-down and Bottom-up be Reconciled? Electoral Competition and Service Delivery in Malaysia". *World Development* 40(11): 2329–41.

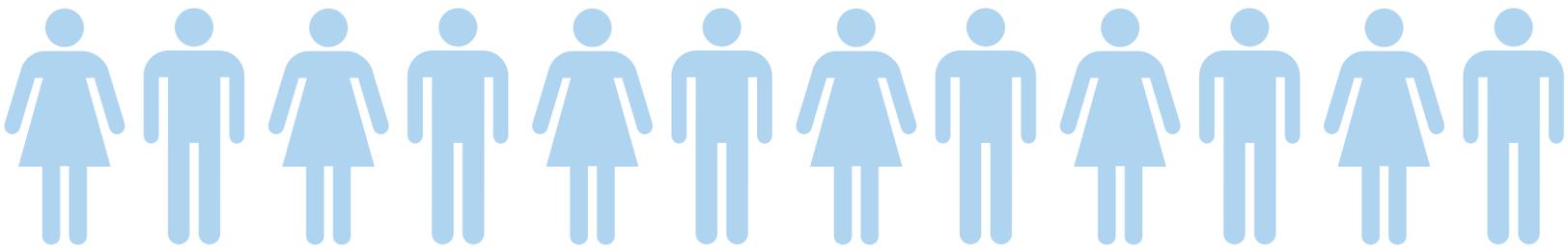
- McKinsey & Company. 2014. "McKinsey Delivery: Breakthrough Impact, Changing Lives". Presentación en el Taller "Breakthrough Delivery" el 4 de junio en Washington, DC.
- Méndez, J. L. 2007. "La Oficina Presidencial y el Liderazgo Político en México y Estados Unidos: ¿Incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?". *Foro Internacional* 190, XLVII(4): 839–67.
- Metcalfe, L. 1994. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform". *International Review of Administrative Sciences* 60: 271–90.
- Ministerio de la Presidencia, Chile. 2013. "Balance de tres años de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera". Santiago, Chile: Ministerio de la Presidencia.
- Moe, T. 1993. "Presidents, Institutions, and Theory". En G. C. Edwards et al. (eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Moynihan, D., y A. Kroll. 2014. "Performance Management Routines that Work? An Early Assessment of the GPRA Modernization Act". Documento de Trabajo No. 2014-005. Madison, WI: La Follette School.
- Muñoz, P. 2012. "Transformación del Estado 2007–2012: Mecanismos de coordinación sectorial y territorial". Presentado en la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Neustadt, R. 1960. *Presidential Power*. Nueva York: John Wiley.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1998. "Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions". SIGMA Papers, No. 22. París, Francia: OECD Publishing.
- . 2007. "The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation". SIGMA Papers, No. 39. París, Francia: OECD Publishing.
- . 2011. "Centres of Government in Post-Conflict and Fragile States". Partnership for Democratic Governance, documento de trabajo. París: OECD Publishing.
- . 2013a. "Survey on the Organization and Functions of the Centre of Government: Preliminary Results". Presentado en la 32a Reunión de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno. Santiago, Chile.
- . 2013b. "Public Governance Review: Colombia. Implementing Good Governance". GOV/PGC(2013)5.
- Oficina de Gabinete. 2010. "Customer Journey Mapping: An Introduction". Londres, Reino Unido: Oficina de Gabinete.

- . 2013. "Open Government Partnership. UK National Action Plan 2013 to 2015". Londres, Reino Unido: Oficina de Gabinete.
- OMB (Oficina de Gestión y Presupuesto). 2009. "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Open Government Directive". Washington, DC: Oficina Ejecutiva del Presidente.
- Pallavicini, V. 2013. *Fortalecimiento del alto gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Informes nacionales: Costa Rica*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Panchamia, N., y P. Thomas. 2014. "Civil Service Reform in the Real World Patterns of Success in UK Civil Service Reform". Londres, Reino Unido: Institute for Government.
- Paniagua, J. 2012. "España: Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial". En J. Lanzaro (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Peters, G. 2011. "Governing from the Centre(s): Governance Challenges in the United States". En C. Dahlström, G. Peters y J. Pierre (eds.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- Peters, G., R. W. A. Rhodes y V. Wright. 2000. *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Peters, G., y D. Savoie. 2000. "Administering the Summit from a Canadian Perspective". En G. Peters, R. W. A. Rhodes y V. Wright (eds.), *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Pfiffner, J. 2009. "The Contemporary Presidency: Decision Making in the Bush White House". *Presidential Studies Quarterly* 39(2): 363–84.
- PMI (Project Management Institute). 2013. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Newton Square: Project Management Institute.
- Poguntke, T., y P. Webb (eds). 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., y G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Ponder, D. 2000. *Good Advice: Information and Policy Making in the White House*. College Station, Texas: Texas A&M University Press.

- Prats i Catalá, J., y M. Villoria. 2011. "El apoyo al alto gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental". En *Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Presidencia de la República de Colombia. 2014. "Decreto Número 1649 de 2014, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República". Bogotá, Colombia: Presidencia de la República de Colombia.
- Presidencia de la República de Costa Rica. 2011. "Reforma integral creación de los consejos presidenciales". Decreto N° 36.467-MP-PLAN. San José, Costa Rica: Presidencia de la República de Costa Rica.
- Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos. 2006. "Informe de rendición de cuentas. Administración 2000–2006". México, DF: Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos.
- 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).
- Querubín, C., y D. Dorado. 2013. *Fortalecimiento del alto gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Informes nacionales: Colombia*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Ragsdale, L., y J. Theis. 1997. "The Institutionalization of the American Presidency, 1924–92". *American Journal of Political Science* 41(4): 1280–1318.
- Relyea, H. 2008. "The Executive Office of the President: An Historical Overview". Washington, DC: Congressional Research Service.
- Rhodes, R. A. W. 1997. "'Shackling the Leader': Coherence, Capacity and the Hollow Crown". En P. Weller, H. Bakvis y R. A. W. Rhodes (eds.), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. Londres, Reino Unido: Macmillan.
- . 2006. "Executives in Parliamentary Government". En R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- 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.
- Rockman, B. 2000. "Administering the Summit in the United States". En G. Peters, R. W. A. Rhodes y V. Wright, *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

- Rudalevige, A. 2005. "The Structure of Leadership: Presidents, Hierarchies and Information Flow". *Presidential Studies Quarterly* 35(2): 333–60.
- Sartori, G. 1984. *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Beverly Hills, CA: SAGE.
- . 1994. *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Scharff, M. 2012. "Delivering on a Presidential Agenda: Sierra Leone's Strategy and Policy Unit, 2010–2011". *Innovations for Successful Societies*. Princeton, NJ: Princeton University.
- . 2013. "Translating Vision into Action: Indonesia's Delivery Unit, 2009–2012". *Innovations for Successful Societies*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Schick, A. 2003. "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not". *OECD Journal on Budgeting* 3(2): 71–103.
- . 2008. *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Shergold, P. 2003. "A Foundation of Ruined Hope? Delivering Government Policy". Discurso ante la Australian Public Service Commission SES Briefing. Canberra, Australia.
- Siavelis, P. 2012. "El Poder Ejecutivo y la presidencia en Chile: organización formal e informal". En J. Lanzaro (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa meridional*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- . 2013. "El éxito del presidencialismo en Chile: gabinetes, asesores y demás". En M. Alessandro y A. Gilio (eds.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires, Argentina: INAP.
- Smith, M., D. Richards, A. Geddes y H. Mathers. 2011. "Analysing Policy Delivery in the United Kingdom: The Case of Street Crime and Anti-Social Behaviour". *Public Administration* 89(3): 975–1000.
- Stolfi, F. 2011. "The Core Executive in Italy: A More Visible Skipper, but Still Little Steering". En C. Dahlström, G. Peters y J. Pierre (eds.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

- Thornburgh, D. B., C. Kingsley y M. Rando. 2010. "Smart Cities: PerformanceStat at 15: The Case for Performance Management in City Government, Fifteen Years after the Popularization of 'Stat'". Promising Practices Series. Filadelfia, PA: Fels Institute of Government.
- Todd, R., J. Martin y A. Brock. 2014. "Delivery Units: Can they Catalyse Sustained Improvements in Education Service Delivery?". Cambridge, Reino Unido: Cambridge Education.
- Truswell, E. y D. Atkinson. 2011. "Supporting Heads of Government: A Comparison Across Six Countries". Documento de trabajo. Londres, Reino Unido: Institute for Government.
- Velasco Sánchez, E., y P. Coss Flores. 2013. *Fortalecimiento del alto gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Informes nacionales: México*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Villani, A., D. Lima, E. Vicente y D. Alves. 2013. "Gestão de pessoas: integração e motivação em contexto de pressão por resultados: o caso UEPP". Tesis de maestría presentada a la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo de la Fundação Getulio Vargas en São Paulo, Brasil.
- Vilhena, R., H. Falcao Martins, C. Marini y T. Barreto Guimaraes (eds.). 2006. *O choque de cestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.
- Villoria, M. 2011. "Retos sistémicos, dirección estratégica y estructuras idóneas de apoyo al alto gobierno en la OCDE". En *Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Walcott, C. E., y K. Hult. 2005. "White House Structure and Decision Making: Elaborating the Standard Model". *Presidential Studies Quarterly* 35(2): 303–18.
- Wanna, J. 2006 "From Afterthought to Afterburner: Australia's Cabinet Implementation Unit". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(4): 347–69.



Anexo:

El rol del Centro de Gobierno: una revisión de la literatura

Para los lectores interesados en examinar más detalladamente la literatura especializada sobre los Centros de Gobierno (CdG), en este anexo se describen las principales conclusiones de los estudios sobre las funciones básicas de los CdG, las estructuras que normalmente las llevan a cabo, los estilos de gestión de los jefes del Ejecutivo que las dirigen y las cuestiones relativas a la dotación de personal de estas organizaciones.⁷⁶

En la primera sección se debate la literatura especializada sobre experiencias internacionales en materia de desempeño de las funciones y de las unidades a cargo de las mismas. En la sección siguiente se presentan temas sobre el tamaño y el perfil de la planta de personal de los CdG desde una perspectiva comparativa. En la última sección se examinan modelos de gestión identificados en la literatura especializada.

Funciones y estructuras del Centro de Gobierno

Gestión estratégica

La literatura especializada muestra cómo se desempeña esta función en distintos contextos. Al momento de definir las metas prioritarias

del gobierno, una serie de factores influye en el rol que toma el CdG en relación a los ministerios y las agencias. El estilo del jefe del Ejecutivo, la dinámica política dentro de su gabinete y el nivel de especialización en el CdG y en los ministerios son relevantes para determinar en qué medida el CdG liderará la gestión estratégica. En Alemania, el CdG tiene un rol limitado en la proposición de políticas a los ministerios debido a la fragmentación del poder y a la existencia de funcionarios políticos muy competentes en cada ministerio. Los gobiernos alemanes normalmente son coaliciones integradas por varios partidos, y otros actores (como los gobiernos subnacionales y el tribunal constitucional) también imponen frenos a las iniciativas del jefe del Ejecutivo (Fleischer, 2011). En el gobierno de coalición de Chile encabezado por el Presidente Piñera, el CdG trabajó con los ministerios para establecer sus metas, reconociendo a la vez que su rol era subsidiario y de apoyo (véase el capítulo 3). En el Reino Unido, tradicionalmente encabezado por gobiernos de un solo partido y con menos fragmentación del poder, el CdG ha asumido un papel más proactivo en la gestión estratégica, sobre todo

⁷⁶ Este anexo está basado en Alessandro, Lafuente y Santiso (2013b).

durante el mandato de algunos primeros ministros especialmente dominantes (Cámara de los Lores, 2010). Análogamente, en Pernambuco (capítulo 4), el CdG ha tenido un rol prominente en la definición de las prioridades estratégicas.

Según se explicó en el capítulo 1, la mayoría de los estudios sostiene que el CdG debe centrarse en unos pocos objetivos estratégicos (Barber, 2008; Prats i Catalá y Villoria, 2011; Egaña y Cateau, 2011). Chakabarti (2007) señala que el CdG no solo debería centrarse en pocas prioridades estratégicas sino que, dentro de esas prioridades, debería involucrarse sobre todo en aquellas que están a cargo de ministerios con pocas capacidades y que requieren más asistencia. En Estados Unidos, el CdG ha evolucionado desde tratar de concentrarse en todas las metas del gobierno a focalizarse en un nivel más alto y acotado. La Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act, GPRA) de 1993 exige que todas las agencias elaboren planes estratégicos quinquenales y planes de desempeño anuales, y los presenten a la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés), una de las unidades clave del CdG. Para fortalecer el cumplimiento de esta disposición, el gobierno de George W. Bush estableció la herramienta de análisis de programas (*Program Assessment Rating Tool*), que permitió que la OMB monitoreara el desempeño de más de 1.000 programas de todo el gobierno. Pero esta amplia cobertura conspiró contra la capacidad de la OMB para transmitir claramente a las agencias cuáles eran las prioridades del presidente. Por lo tanto, para fortalecer la dirección estratégica, la OMB del gobierno de Obama se centra en unas pocas metas cruciales y colabora con las agencias. Además, este gobierno estableció metas interministeriales en ciertas áreas (por ejemplo, mejorar la eficiencia energética, promover la enseñanza de matemáticas y ciencia, y mejorar la capacitación laboral) que formaban parte de la agenda presidencial y exigían la participación de múltiples instituciones. La actualización de la GPRA en 2010 fue decisiva para estos

cambios en cómo se lidera la gestión estratégica (Joyce, 2011) y se ha encontrado que aumentó el uso de la información de desempeño para la toma de decisiones de gestión (Moynihan y Kroll, 2014).

Los jefes del Ejecutivo en otros países también han procurado focalizar las prioridades estratégicas de sus gobiernos. Por ejemplo, la creación de la unidad de estrategia del primer ministro (Prime Minister Strategy Unit, o PMSU) en el Reino Unido y la adopción del Documento Estratégico del Gobierno (GSD, por sus siglas en inglés) en Finlandia han reforzado la capacidad de los CdG para proporcionar coherencia a la actuación del gobierno. La PMSU, establecida en 2002, brindó una perspectiva interministerial de los problemas estratégicos bajo el concepto de "gobierno conjunto" (*joined-up government*) mediante la interacción con los ministerios pertinentes para lograr ciertas metas estratégicas. Aunque la PMSU tuvo predecesoras institucionales en el CdG bajo anteriores gobiernos (el equipo de revisión de políticas centrales, la unidad de eficiencia, la unidad de desempeño e innovación, la unidad de estrategias futuras), probablemente haya sido la iniciativa más fuerte de un primer ministro británico para dotar de coherencia estratégica al gobierno. El GSD desempeñó un papel similar en Finlandia, un país tradicionalmente caracterizado por primeros ministros débiles; por ejemplo, cada partido de la coalición elegía las personas que ocuparían los ministerios correspondientes a su partido, con escasa influencia del primer ministro en esta decisión (Kekkonen y Raunio, 2011).⁷⁷ Por lo tanto, asegurar la cohe-

⁷⁷ Incluso en un sistema de gobierno presidencial, la formación de coaliciones puede implicar que los partidos políticos tengan un rol crucial en el nombramiento de las personas que ocupan los ministerios. Véase, por ejemplo, Siavelis (2013) en lo referente al rol del cuoteo en Chile, especialmente en las etapas iniciales de la consolidación democrática. Este caso también muestra cómo, cuando los presidentes deben trabajar con ministros con quienes no tienen una relación cercana, puede que desarrollen poderosas redes formales o informales de asesores de confianza, como el círculo de hierro del Presidente Frei o el segundo piso del Presidente Lagos, que son quienes realmente gestionan el gobierno.

rencia y la orientación estratégica en países con jefes del Ejecutivo débiles y ministros poderosos puede ser una tarea crítica. Uno de los elementos clave identificados en la literatura especializada es que los planes orienten realmente la formulación de las políticas públicas. Por ejemplo, Evans et al. (2010) sostienen que en Rumania los planes solo existen formalmente y que las decisiones se toman con carácter ad hoc, sin suficiente preparación y análisis previo. En estos casos, no se lleva a cabo realmente una gestión estratégica (véase en el capítulo 2 una evaluación similar de la situación reinante en muchos países de ALC).

Coordinación de políticas públicas

Como se describió en el capítulo 1, el CdG dispone de una serie de herramientas de coordinación, especialmente en cuanto a custodiar el proceso de las políticas públicas para promover su alineación con las prioridades del gobierno, asegurar su contestabilidad, arbitrar discrepancias interministeriales y, de ser necesario, elevar asuntos a la consideración del jefe del Ejecutivo (Ben-Gera, 2004).

Estos son varios de los roles propuestos por Daalder y Destler (2009) para el Asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos (NSA, por sus siglas en inglés), una figura clave del CdG estadounidense en materia de coordinación. El NSA, nombrado por el presidente, preside el Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés), un comité interministerial integrado por las agencias clave involucradas en política exterior y seguridad nacional (que incluye pesos pesados tales como el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, y la Agencia Central de Inteligencia).⁷⁸ El NSA está concebido como un mediador imparcial que articula la labor de estos ministerios y agencias. Mientras que los ministerios y las agencias deben responder a diferentes actores, incluyendo varios comités legislativos con autoridad presupuestaria sobre ellos, y tienen

fuertes subculturas internas, el NSA solo rinde cuentas a una única autoridad (el presidente). Por lo tanto, el NSA no tiene una agenda institucional distinta y no necesita proteger ningún territorio burocrático, de modo que puede ofrecer un foro neutral donde resolver los conflictos entre ministerios. Por supuesto que esta percepción de imparcialidad debe ser ganada; si los ministros consideran que el NSA solo está promoviendo su propia agenda con el presidente, probablemente lo eludirán para intentar acceder directamente al presidente, en detrimento del proceso de coordinación. Un memorándum dirigido al Presidente Kennedy por el entonces NSA McGeorge Bundy resume este rol: “El equipo del Presidente debe servir como una extensión del Presidente, ser sus ojos y oídos y su fuente de opinión no ministerial. El equipo del Presidente es su instrumento. Si bien es una regla dura, no es lugar para que los hombres traten de avanzar sus propias soluciones sin apoyo presidencial” (Bundy, 1961; traducción propia).

En los países de gobiernos parlamentarios, el rol de coordinación puede recaer principalmente en el gabinete o en el consejo de ministros, donde se aprueban las decisiones de política pública referentes a las prioridades clave. Las autoridades de los CdG de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han manifestado que el rol primario del CdG es preparar las reuniones de gabinete, una tarea que no comparte con otras instituciones (OCDE, 2013a). Este rol es principalmente procedimental (por ejemplo, asegurarse de que se siguieron los procesos de

⁷⁸ El homólogo del NSC que coordina la política económica en el CdG estadounidense es el Consejo Económico Nacional (NEC, por sus siglas en inglés). El director del NEC coordina los departamentos y las agencias con influencia en las cuestiones económicas, como el Tesoro; los departamentos de Estado, Comercio, Agricultura, Trabajo y Energía; la OMB (Oficina de Gestión y Presupuesto, otra unidad de la Oficina Ejecutiva del Presidente o EOP, por sus siglas en inglés), y el Representante de Comercio de Estados Unidos (Destler, 2012).

preparación y presentación de las propuestas; que se consultó a los actores relevantes, y que hay conformidad jurídica), pero también puede implicar un tipo más sustancial de coordinación, para asegurar que las propuestas están alineadas con el programa del gobierno y que se efectuaron análisis de costo-beneficio apropiados. El CdG normalmente preside las reuniones preparatorias antes de la reunión plenaria del gabinete. En España, por ejemplo, un funcionario clave del CdG (el viceprimer ministro), preside la Comisión de Subsecretarios y Secretarios de Estado, en la que los subsecretarios llevan a cabo la evaluación inicial de la propuesta de política a los efectos de decidir si se incluirán en la agenda de la siguiente reunión del gabinete (Paniagua, 2012).

En los sistemas presidenciales, las reuniones de gabinete generalmente no tienen la misma autoridad de toma de decisiones que en los sistemas parlamentarios, de modo que estas tareas tal vez no correspondan. Sin embargo, con frecuencia existen comités interministeriales (o gabinetes sectoriales) en los sistemas presidenciales, y las unidades del CdG normalmente los presiden o les brindan apoyo. En el capítulo 2 se brinda un resumen sobre las experiencias existentes en ALC. Si bien estos comités interministeriales pueden ayudar a clarificar responsabilidades y unir subculturas organizacionales diferentes, su capacidad para coordinar depende de una serie de factores, tales como el grado de empoderamiento político que les otorga el presidente y la aceptación de los ministerios.

Con el tiempo, un órgano de coordinación sin responsabilidades operativas directas tal vez podría tener un rol decreciente, a medida que los ministerios y las agencias van aprendiendo a eludir el sistema.⁷⁹ Para mitigar esta pérdida de poder se podría establecer un procedimiento continuo de selección de asuntos relevantes que requieren un análisis interinstitucional (Destler, 1996).

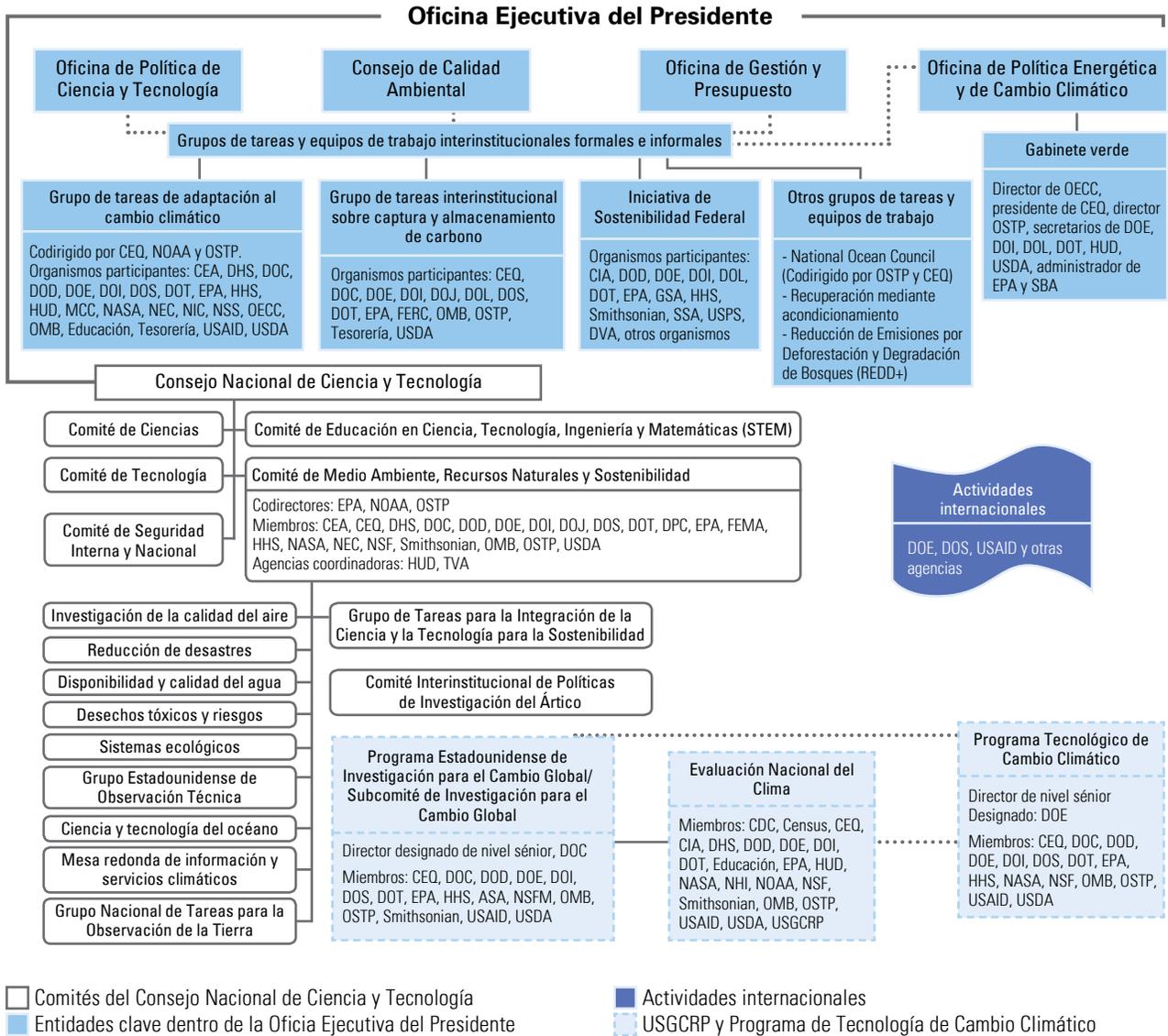
La falta de efectividad de ciertos órganos de coordinación puede dar lugar a la creación

de nuevos comités interministeriales para un mismo asunto o área de política pública, con la consiguiente proliferación de entidades sin verdadera autoridad. En este sentido, la respuesta del CdG estadounidense ante el problema del cambio climático es indicativa. El gráfico A1 muestra el número de equipos especiales, grupos de trabajo, gabinetes sectoriales, consejos y comités que actualmente abordan este problema intersectorial, muchos de ellos con base en la Oficina Ejecutiva del Presidente (EOP, por sus siglas en inglés). Se ha reportado que los funcionarios de distintas agencias carecen de una visión común de las prioridades, que los proyectos interministeriales son infrecuentes y que las decisiones presupuestarias no están alineadas con las metas. Además, debido a la magnitud y complejidad de esta estructura de coordinación, muchos funcionarios ni siquiera están al tanto de lo que otras agencias están haciendo (Oficina de Auditoría Gubernamental, 2011). Por lo tanto, el simple hecho de crear nuevos órganos de coordinación en el CdG no garantiza que habrá coordinación. (En el capítulo 3 se describe cómo consolidar el número de comités interministeriales puede mejorar su efectividad).

A veces las instituciones del CdG coordinan otros asuntos transversales que importan o afectan a todos los ministerios y las agencias (por ejemplo, cuestiones de género o la situación de las minorías), o asuntos internos de la

⁷⁹ Un problema similar puede ocurrirles a otros mecanismos de coordinación utilizados a veces por los jefes del Ejecutivo, como el nombramiento de "zares" (Peters, 2011) o ministros sin cartera: funcionarios sin autoridad directa para implementar políticas públicas pero que el jefe del Ejecutivo designa para supervisar toda un área de políticas o un tema transversal (por ejemplo, política sobre drogas, ciberseguridad, asuntos del consumidor, o la situación de la juventud, de los inmigrantes o de los pueblos indígenas). Al faltarles su propia base de poder ministerial, pueden carecer de los recursos o de la autoridad para una coordinación eficaz (Prats i Catalá y Villoria, 2011). La proximidad de este funcionario al jefe del Ejecutivo puede ser crucial para su empoderamiento. En este sentido, a veces se asigna al vicepresidente o al viceprimer ministro la tarea de coordinar estos asuntos (para el caso de España, véase Heywood y Molina, 2000).

Gráfico A1: Comités de coordinación de Estados Unidos sobre cambio climático



Fuente: Oficina de Auditoría Gubernamental (2011).

actividad gubernamental, tales como la reforma de la administración pública (por ejemplo, compras públicas, servicio civil, o gobierno electrónico). En los sistemas federales de gobierno, las relaciones con las unidades subnacionales también pueden ser gestionadas desde el CdG. Algunos asuntos internacionales que abarcan a diferentes ministerios y agencias, tales como los procesos de integración regional que involucran diversas áreas de política pública, también

pueden coordinarse desde el centro. En Suecia, por ejemplo, en donde dos tercios de las normas provienen de órganos europeos, la importancia de la integración de la UE para las políticas internas dio lugar a que se decidiera transferir la responsabilidad sobre la integración de la UE del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Oficina del Primer Ministro (Dählstrom y Pierre, 2011). Sin embargo, para evitar que el CdG se utilice como “cubo de basura”, es importante que estos

asuntos tengan alta prioridad para el gobierno.⁸⁰ A este respecto, Chakrabarti (2007) cita a un funcionario británico: “Solo hacer en el centro las cosas que únicamente el centro puede hacer”.

La coordinación de la implementación puede ser especialmente problemática. El Reino Unido tiene experiencia con distintos enfoques de gobierno conjunto. Un enfoque orientado a *productos* asegura que las distintas agencias con metas o poblaciones objetivo similares (por ejemplo, integrar el cuidado de las personas mayores, gestionar la delincuencia, proteger a la niñez vulnerable o promover el desarrollo económico local) trabajen juntas en forma eficaz. Un enfoque orientado a los *insumos* comparte los servicios auxiliares (*back office*) para generar ahorros presupuestarios (6, 2014). Sin embargo, se han detectado dificultades prácticas (por ejemplo, cómo compartir la información entre agencias manteniendo la confidencialidad de la información personal de los ciudadanos) y otras que implican compensaciones (especialmente en materia de aumento de costos, al menos inicialmente), que generan interrogantes sobre la mejor manera de fomentar la coordinación en la implementación de los programas.

Monitoreo y mejora del desempeño

En estos últimos años, varios países han desarrollado innovaciones para ejercer esta función. En ciertos casos, por ejemplo, en el Reino Unido, Australia y Chile, los jefes del Ejecutivo, preocupados por el correcto cumplimiento de las iniciativas prioritarias de sus administraciones, crearon unidades específicas en el CdG dedicadas a monitorear y mejorar el desempeño de esas prioridades (Lindquist, 2007; Barber, 2008; Richards y Smith, 2006; Wanna, 2006; capítulo 3). Estas unidades concebidas específicamente para monitorear y mejorar el desempeño pueden tener un doble propósito. Pueden proporcionar un control de calidad ex ante de las nuevas propuestas de políticas

públicas, planteando las preguntas correctas sobre la forma en que serán implementadas (una función más relacionada con el rol del CdG en la gestión estratégica). Asimismo, pueden proporcionar un seguimiento *ex post* de los avances y, de ser necesario, brindar asistencia para quitar obstáculos y cuellos de botella (Lindquist, 2007). En el recuadro A1 se brinda un resumen de la experiencia de estas unidades de cumplimiento o *delivery units*. Análogamente, los modelos de gestión basados en datos, como el que se estableció en 2007 en Pernambuco, Brasil, recurren intensivamente a los datos de desempeño para informar ajustes y correcciones de gestión, mediante reuniones periódicas con un formato estructurado (véanse más detalles en el recuadro 4.2 del capítulo 4).

Se espera que el fortalecimiento de la función de monitoreo de los CdG produzca mejores resultados. Sin embargo, la literatura especializada no ha presentado evidencia concluyente de que esto en verdad ocurra. Seguramente, los jefes del Ejecutivo están en mejores condiciones de implementar sus propias prioridades, pero cabe preguntarse si esto ha dado lugar a mejores políticas públicas. Por un lado, la mayoría de los estudios indican que el monitoreo del CdG ha servido para orientar la labor de las agencias hacia los resultados y las intervenciones basadas en evidencia. Por otro, no resulta claro que los objetivos que el CdG monitoreó en forma selectiva se cumplieran mejor que otros objetivos. Hay evidencia de que los índices de desempeño en educación y salud mejoraron debido a la labor de la PMDU en el Reino Unido (Propper et al., 2008; Kelman y Friedman, 2009; Bevan y Wilson,

⁸⁰ Esto puede ocurrir con asuntos que no tengan otra ubicación “natural” en la estructura del gobierno, o con ciertos asuntos políticamente delicados que no pueden ubicarse en ninguno de los ministerios, o cuando las discrepancias entre los ministros y los jefes de las agencias dan lugar a la reubicación de estas agencias en la esfera del presidente a efectos de reducir los conflictos (Coutinho, 2013).

2013); sin embargo, otros casos todavía no han sido sometidos a estudios similares.

Una inquietud con respecto al monitoreo del desempeño a través de indicadores de avance cuantitativos es la “manipulación del sistema”, especialmente en los casos en los que el logro de los objetivos está vinculado con incentivos financieros para los ministerios. En el Reino Unido se han descubierto al menos tres formas de manipulación del sistema en cantidades no triviales (Hood, 2006):

- i) El *efecto trinquete*, mediante el cual los gerentes establecen metas que saben que están muy por debajo de su capacidad real de producción.

- ii) El *efecto umbral*, mediante el cual se desalienta la excelencia y los gerentes simplemente intentan cumplir las metas.

- iii) La *distorsión o manipulación de los resultados declarados*, que genera una disparidad entre lo reportado y el desempeño real.

La situación más notoria en cuanto a la manipulación de los resultados consistía en hacer que las ambulancias con pacientes esperaran en el estacionamiento del hospital hasta que los pacientes pudieran ser atendidos en la sala de emergencias dentro del plazo establecido como meta (Hood, 2006). Pero los CdG también

Recuadro A1: Unidades de cumplimiento o *delivery units* en distintas partes del mundo

La Delivery Unit del Primer Ministro (PMDU, por sus siglas en inglés) se estableció en el Reino Unido en 2001. A comienzos de su segundo mandato, el Primer Ministro Blair se sentía frustrado por la falta de avances logrados durante su primer mandato, especialmente en cuanto a la implementación de reformas a los servicios públicos (Panchamia y Thomas, 2014). Por lo tanto, estableció la PMDU como una unidad dentro de la Oficina del Gabinete para monitorear los avances de 20 a 30 metas prioritarias en cuatro áreas de política (educación, salud, seguridad y transporte). Para realizar este seguimiento, la PMDU utilizaba una planilla de recolección de datos que, además del valor numérico del logro de la meta, incluía el análisis de la gobernanza establecida para gestionar cada programa, la vinculación con quienes ejecutan los programas (es decir, los empleados que trabajan directamente en la prestación de los servicios), el papel desempeñado por la ciudadanía en el logro de los resultados, y la relación costo-beneficio. Estos campos de la planilla brindaban información más accionable a los efectos de considerar correcciones o cambios para los programas, porque señalaban dónde podrían estar los problemas. En cuanto a la mejora del desempeño cuando una meta no se estaba alcanzando, la PMDU hacía una “inmersión profunda” (*deep dive*) en el problema, enviando un pequeño equipo para trabajar durante seis semanas con el o los ministerios pertinentes a fin de eliminar obstáculos, mejorar la implementación y fortalecer capacidades. Cada año se realizaban aproximadamente 50 trabajos de este tipo. En cuanto a la estructura institucional, posteriormente se co-localizó a la PMDU en el Tesoro, lo que reforzó la conexión de la unidad con las decisiones presupuestarias.

La percepción del éxito de la PMDU inspiró iniciativas similares en todo el mundo. La Unidad de Implementación del Gabinete de Australia (CIU, por sus siglas en inglés) se estableció en 2003 siguiendo el modelo de la PMDU, y en la actualidad continúa funcionando. También se centró en unas pocas prioridades estratégicas clave (aproximadamente 50 objetivos). El primer ministro utilizaba el proceso de monitoreo de la CIU como sistema de alerta temprana (empleando un sistema de semáforos), pero todas las correcciones a las políticas las efectuaban los propios ministerios. En cambio, la PMDU se involucraba más con los ministerios para recomendar y negociar los ajustes.

La inmersión directa de la PMDU en las políticas públicas reflejaba la decisión del Primer Ministro Blair de involucrarse personalmente en lograr las prioridades de su gobierno (Biblioteca de la Cámara de los Comunes, 2005; Cámara de los Lores, 2010; Richards y Smith, 2006). Como órgano colectivo, el gabinete australiano tradicionalmente había sido más fuerte que el del Reino Unido. Por lo tanto, el monitoreo en Australia era más colaborativo y colegiado (Shergold, 2003), mientras que el monitoreo británico era percibido como más antagonico. La PMDU incluso clasificó los departamentos en función de los logros alcanzados para fomentar la mejora del desempeño, lo cual puede haber creado ciertos incentivos negativos en cuanto a que los ministerios intentaran “manipular” el sistema.

La PMDU fue disuelta en 2010, con el advenimiento de una nueva coalición de gobierno. Su sucesora, la Unidad de Políticas e Implementación, tenía un rol menor en el monitoreo de los resultados y se enfocaba en monitorear si las medidas acordadas por los partidos de gobierno habían sido adoptadas o no (Truswell y Atkinson, 2011).

En ALC Chile estableció la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento en 2010 (capítulo 3), y el gobierno del estado de São Paulo, Brasil, estableció una unidad similar (Unidade de Entrega dos Projetos Prioritarios, o UEPP) en 2013. En otras partes del mundo el interés en este tipo de unidades de monitoreo ha sido aún mayor. La Unidad Presidencial de Monitoreo y Seguimiento del Desarrollo (UKP4) de Indonesia, la Performance Management Delivery Unit (PEMANDU, por sus siglas en inglés) y la Oficina de Desarrollo del Sector Público de Tailandia son ejemplos de esta tendencia (Chattaris y Monvadee, 2012; McCourt, 2012). La UKP4, creada en 2009, fue establecida para monitorear el desempeño de los ministerios de un gobierno de coalición que el presidente no controlaba totalmente. Esta unidad fue concebida como un medio para asegurar que las prioridades fueran seguidas y que los funcionarios rindieran cuentas de los resultados. Sin embargo, luego de tres años, los efectos de la UKP4 todavía no eran evidentes (Scharff, 2013).

La PEMANDU de Malasia se estableció a raíz de la preocupación de la sociedad con respecto a la calidad de los servicios públicos. El primer ministro, junto con el director ejecutivo de PEMANDU, lleva a cabo sesiones de revisión del desempeño individuales con cada uno de los ministros para discutir los avances en sus respectivas áreas. Luego de dos días, el primer ministro envía a cada ministro una carta con la evaluación final de su desempeño según los resultados que se están logrando (McKinsey & Company, 2014). Los resultados de la labor de PEMANDU parecen ser positivos, aunque los críticos cuestionan la validez de los datos reportados por los ministerios (Iyer, 2011). Para mitigar este problema, se estableció un centro de datos en la PEMANDU para asegurar la correcta recopilación de los datos y verificar su validez. También se utilizan otras fuentes (por ejemplo, datos de terceros y monitoreo comunitario) y controles de confiabilidad (por ejemplo, se toman fotos de los proyectos de infraestructura para verificar los avances).

Una de las características clave de PEMANDU es la utilización de “laboratorios de cumplimiento” (*delivery labs*) para reunir, durante seis a ocho semanas, grupos de 20 a 50 actores relevantes de distintos ministerios para trabajar intensivamente en la solución de problemas concretos que afectan el cumplimiento. A menudo, también participan actores relevantes del sector privado en los laboratorios, ya que muchas de las metas prioritarias (por ejemplo, crear empleos) requieren sus aportes. Las sesiones se focalizan en la solución de problemas mediante el debate y cuestionamiento, sin jerarquías entre los participantes. Su labor no finaliza hasta que elaboran un plan detallado de medidas concretas para mejorar el cumplimiento, firmado por los participantes, y con cualquier solicitud presupuestaria adicional aprobada por la oficina de presupuesto. Tanzania también aplicó este mismo modelo en la iniciativa “Big Results Now!” (¡Grandes resultados ya!) (Daly y Singham, 2013; Todd, Martin y Brock, 2014).

India también ha creado una unidad de cumplimiento en la Oficina del Primer Ministro y una división de gestión del desempeño en la Secretaría del Consejo de Ministros para supervisar el desempeño. Algunos países de África han estado estableciendo unidades de desempeño en estos últimos años (Friedman, 2011; Scharff, 2012). A fines de 2013, los jefes del Ejecutivo de varios países en desarrollo (por ejemplo, Albania, Etiopía, Ghana, Haití, Malawi y Senegal) anunciaron la formación de una red mundial de líderes de cumplimiento, interesados en el modelo de *delivery units*.

En el mundo en desarrollo, el creciente interés en crear unidades especiales de cumplimiento puede deberse a las deficiencias en la implementación de políticas públicas que se han detectado en algunos de estos países (Evans, 2013). En contextos en los que la implementación es más confiable, el monitoreo normalmente se lleva a cabo a través de oficinas del gabinete o ministerios de Hacienda (que tienen autoridad sobre el presupuesto y pueden definir objetivos de desempeño con los otros ministerios). O las unidades de monitoreo podrían crearse principalmente para señalar la importancia que el jefe del Ejecutivo atribuye a ciertos objetivos.

Fuente: Elaboración propia.

tienen formas de evaluar la validez de los datos declarados por los sectores. Por ejemplo, los así llamados “compradores misteriosos” pueden ser útiles para verificar si los servicios que prestan los ministerios coinciden con lo que declaran. Además, pueden utilizarse datos de fuentes externas (por ejemplo, ONG, bancos centrales, oficinas de estadística) para asegurar la validez de las cifras, como en el caso de la PDU de Chile (capítulo 3). En Pernambuco, donde muchas de las metas prioritarias del CdG incluyen la finalización de obras públicas, también se utilizan

fotos de las obras y consultas con las empresas contratistas o con auditores como controles de confiabilidad (capítulo 4).

Gestión política de las políticas públicas

Además de las funciones más técnicas descritas anteriormente, los CdG también desempeñan un rol político. Los jefes del Ejecutivo deben brindar una orientación coherente a las políticas públicas de sus administraciones mientras negocian con la legislatura, los partidos políticos, las

organizaciones de la sociedad civil, los grupos de interés y la opinión pública para implementar su programa. El CdG tiene una perspectiva más amplia que los ministerios respecto a la situación política para determinar el momento más oportuno y la secuencia de las iniciativas de la administración. Además, los jefes del Ejecutivo deben ponderar la información de múltiples fuentes y elaborar sus propias evaluaciones, y necesitan supervisar o dirigir ministerios y la burocracia para asegurar una dirección unificada y coordinada (Bonvecchi y Scartascini, 2011). Los CdG son la herramienta que utilizan para lograr esto. Moe (1993) argumenta que, en Estados Unidos, los presidentes son los únicos actores que se preocupan por el desempeño global del gobierno, mientras que el Congreso y las agencias tienen preocupaciones más acotadas. Por lo tanto, todos los presidentes (independientemente del partido, ideología o estilo) tienen un incentivo para organizar un CdG fuerte para desempeñar la gestión política.⁸¹

En Estados Unidos, el valor del CdG en la *gestión política* es comprensible porque la forma de gobierno de ese país se caracteriza por el alto grado de autonomía de las entidades que influyen en las políticas (Peters, 2011). Por ejemplo, los ministerios del Poder Ejecutivo no solo responden al presidente sino también a otros grupos (entre ellos, los “triángulos de hierro” formados por burócratas, comités del Congreso y grupos de interés). Pero en otros países tal vez no existan estos altos niveles de autonomía, especialmente si los actores externos son más débiles y los jefes del Ejecutivo son más poderosos con respecto a los ministerios. ¿Podría ser esta la situación en algunos países de América Latina? No hay estudios empíricos que den respuestas concluyentes. Pero, de ser así, podría tener cierta influencia en la razón por la cual los presidentes de América Latina generalmente no han emulado a sus pares estadounidenses en establecer CdG poderosos que los apoyen (Alessandro, 2010). En México, por ejemplo, los

presidentes tradicionalmente han designado a sus asesores más confiables como ministros, por lo que no han visto necesario hacer una réplica del minigabinete en el CdG (Méndez, 2007).

No obstante, los gobiernos de coalición (frecuentes en muchos países de ALC) resaltan la necesidad de la gestión política por parte del CdG. Por ejemplo, los jefes del Ejecutivo pueden no tener una relación personal cercana con los ministros de otros partidos (véase Siavelis, 2012, donde se explica la expansión del rol del CdG durante la administración de Lagos en Chile). Y, en Brasil, Inácio (2006) sostiene que cuando hay más conflictos dentro de la coalición, los jefes del Ejecutivo tienen un mayor incentivo para centralizar la gestión política. Pero al mismo tiempo, es posible que, para mantener la unión de la coalición, el jefe del Ejecutivo deba delegar más autoridad a los ministerios, reduciendo la influencia del centro (Amorim Neto, 2012). Por lo tanto, es necesario lograr un difícil equilibrio. En los gobiernos de coalición, la gestión política también es crucial para asegurar el apoyo legislativo a las políticas públicas del gobierno.

Comunicación de resultados y rendición de cuentas

Comunicar las decisiones, las medidas y los resultados logrados por el gobierno requiere adoptar un mensaje consistente en todo el gobierno. Las unidades del CdG a menudo deben encargarse de formular y coordinar esta narrativa, alineando a todos los altos funcionarios políticos tras la misma. Ejercer esta función,

⁸¹ Otros autores sostienen que la centralización también implica costos (principalmente, la pérdida de la competencia profesional de los ministerios), de modo que esta estrategia dependerá de los beneficios y costos esperados (Rudalevige, 2005). Los jefes del Ejecutivo probablemente optarán por la centralización cuando quieran que se actúe rápidamente, cuando emprendan nuevas políticas, cuando procuren reorganizar el gobierno y cuando las preferencias de los ministerios no estén alineadas con las suyas.

normalmente implica una serie de actividades, incluidas las siguientes (Glenn, 2014):

- *Vocería*: se refiere a presentar y explicar las políticas gubernamentales al público, ya sea a través del CdG mismo, o de ministros u otros funcionarios designados para este rol. Puede haber unidades separadas para las comunicaciones generales del gobierno y para las del jefe del Ejecutivo (véase Egaña y Chateau [2011], para Chile).
- *Planificación de las comunicaciones*: implica establecer un plan sobre cómo el gobierno interactuará con el público de manera integrada. Esto puede ponerse en práctica informando a todos los altos funcionarios, al comienzo de cada semana, sobre los anuncios del gobierno para la semana, el vocero seleccionado y los principales puntos a comunicar.
- *Relaciones con los medios*: consiste en gestionar las relaciones con determinados miembros de los medios de comunicación a los efectos de promover que el público tome conocimiento y comprenda las políticas gubernamentales (por ejemplo, mediante entrevistas, conferencias de prensa, artículos de opinión, sesiones informativas técnicas y comunicados de prensa).
- *Publicidad*: requiere la aprobación de los mensajes (por ejemplo, campañas de divulgación) que los ministerios del gobierno publicarán en periódicos, radio, televisión, Internet, etc. Esto también se relaciona con la producción de estos y otros tipos de información.
- *Comunicaciones de crisis y riesgos*: hace referencia a la divulgación de información en situaciones de emergencia o crisis, o la anticipación de riesgos para la salud pública o riesgos ambientales.
- *Comunicaciones electrónicas*: implica gestionar herramientas basadas en Internet para brindar, a audiencias internas y externas, acceso a información las 24 horas del día sobre programas, servicios e iniciativas

del gobierno. También hace referencia a proporcionar directrices para el uso de redes sociales.

- *Análisis ambiental e investigación de la opinión pública*: requiere el seguimiento de las opiniones de los ciudadanos y grupos específicos sobre las políticas públicas del gobierno, y la identificación de temas emergentes que requerirán la opinión del gobierno.
- *Consultas y participación*: se refiere a establecer mecanismos y herramientas para consultar al público sobre las medidas e iniciativas del gobierno (por ejemplo, herramientas en línea, “cabildos abiertos” y otros foros).

Pueden surgir tensiones entre varias de estas tareas. Si bien algunas de estas actividades implican brindar información básica sobre el gobierno a los ciudadanos (por ejemplo, sobre servicios públicos o situaciones de emergencia), otras se centran en persuadir al público sobre ciertos valores o logros que podrían ser de naturaleza más política o partidaria. La tensión entre las actividades básicas de la administración pública y las políticas está claramente presente en esta función, según se explicó en el capítulo 1. Los CdG normalmente trabajan en la interfaz de la política y la administración, y esto es de especial importancia en la función de comunicación porque los gobiernos son “tanto el ejecutivo del día como un partido político que procura permanecer en el poder” (Brown, 2012). Incluso la separación de las unidades que trabajan en ambas esferas (según lo recomendado por Ben-Gera, 2004) tal vez no solucione esta tensión, porque la diferencia entre información y persuasión no siempre es clara.

Dicho esto, en ciertas ocasiones a los CdG también puede resultarles útil promover la apertura y el acceso a la información para el ejercicio de sus otras funciones. Lo que algunos denominan “desempeño transparente” (Kettl, 2011) hace referencia a la idea de utilizar el monitoreo de los ciudadanos para fomentar un mejor desempeño de los ministerios y las

agencias. La OMB, una de las unidades clave del CdG de Estados Unidos, ha emitido varias directivas en estos últimos años para instruir a los ministerios y las agencias sobre cómo publicar información de manera accesible, incluidas iniciativas de “datos abiertos” para garantizar que la información se suministre en formatos abiertos y legibles por máquinas (OMB, 2009). Esto dio lugar a la publicación, sin precedentes, de aproximadamente 300.000 bases de datos, centralizadas en sitios web tales como data.gov y performance.gov. Queda por ver si esta divulgación masiva de información induce a una mayor rendición de cuentas, o si los ciudadanos, la prensa y los grupos de interés simplemente se verán sobrecargados por los datos. Se han elaborado mecanismos para explicar y debatir esta información (un componente básico de la rendición de cuentas; Bovens, 2005), tales como blogs de ministerios o agencias, pero no está claro si están cumpliendo realmente su objetivo.

Gestión del personal

Varios estudios presentan datos sobre el tamaño de la planta de personal del CdG. Sin embargo, no es fácil interpretar los datos a nivel de país para hacer comparaciones, porque hay diferencias en cómo se clasifican ciertas unidades, ya sea dentro o fuera del CdG. Algunos estudios solo incluyen unidades que apoyan directa y exclusivamente al jefe del Ejecutivo (definición *estructural*), mientras que otros utilizan definiciones *funcionales*, según se define en el capítulo 1. Aunque solo se seleccionaran y compararan unidades con nombre similar entre los distintos países (por ejemplo, Oficina del Primer Ministro), la información sería engañosa. Por ejemplo, Peters, Rhodes y Wright (2000) describieron la Oficina del Primer Ministro canadiense como pequeña en comparación con la mayoría de las unidades similares, con un plantel de tan solo 85 empleados. Pero al Primer Ministro no lo apoya solamente la Oficina del Primer Ministro

(PMO, por sus siglas en inglés), sino también el Consejo Privado (*Privy Council*), una Oficina del Gabinete que trabaja principalmente para el Primer Ministro (Peters y Savoie, 2000). El Consejo Privado tiene 600 empleados, por lo que es discutible si organizaciones con nombres similares pueden compararse entre distintos países, cuando sus funciones reales pueden diferir.

James y Ben-Gera (2004), siguiendo el criterio *funcional*, parecen haber encontrado datos comparables para los países de la OCDE:

- La mayoría de los CdG tiene 10 miembros o menos en su personal que trabajan en la función de *planificación estratégica*, mientras que unos pocos tienen entre 11 y 20. En su pico, la PMSU británica tenía 90 empleados, aunque su promedio fue de aproximadamente 40. Turquía reportó tener 337 empleados dedicados a esta función de planificación, lo que hace que surja otra vez la cuestión de si los datos son comparables. ¿Se están refiriendo estos gobiernos a la misma función cuando hablan de *planificación estratégica*?
- Las unidades dedicadas a *monitoreo del desempeño* eran por lo general bastante pequeñas. La PMDU británica tenía aproximadamente 40 funcionarios, mientras que la CIU australiana y la PDU chilena no pasaban de los 10.
- La mayoría de los CdG tenía 10 funcionarios trabajando en *comunicaciones*, unos pocos tenían entre 11 y 20 y algunos (España, Hungría, Portugal, Austria y el Reino Unido) empleaban a muchos más. El número reportado para el Reino Unido (100 funcionarios entre la Oficina del Primer Ministro y la Oficina del Gabinete) era tanto mayor que se requiere cautela a la hora de interpretar los datos. Es probable que las unidades y sus nóminas no se clasificaran en forma consistente entre los distintos países.

Como consecuencia, cualquier análisis del tamaño del personal del CdG en la literatura especializada depende en gran medida de qué organizaciones se incluyan. Por ejemplo, Alessandro (2010) presentó datos del CdG argentino adoptando una definición estructural que incluye solo a la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría Legal y Técnica, la Unidad de Comunicaciones y la Unidad de Apoyo Logístico, y llegó a la cifra de 2.000 funcionarios en el CdG. Pero una definición más amplia incluiría al menos a algunas unidades de la Jefatura de Gabinete, el ministerio a cargo constitucionalmente de coordinar al Gabinete de Ministros,⁸² y que incluye, entre otros, una oficina de enlace legislativa. Por ello, cualquier estimación del tamaño de la nómina del CdG depende de un número de decisiones sobre qué organizaciones y unidades desarrollan funciones del CdG, lo que sugiere que las comparaciones entre países sobre el tamaño de la nómina deberían hacerse con cautela si las definiciones del CdG no se han aplicado en forma consistente.⁸³

Truswell y Atkinson (2011) presentaron uno de los pocos estudios que estiman el número de funcionarios que trabajan directamente como apoyo a los jefes del Ejecutivo (una definición *estructural* del CdG). El estudio se centró en seis países: Australia, Canadá, Alemania, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido. Para el Reino Unido, el estudio no contó simplemente los 100 funcionarios que trabajan en la Oficina del Primer Ministro, ni consideró a toda la Oficina del Gabinete (con 1.300 empleados).⁸⁴ Por el contrario, los autores estimaron, a través de datos oficiales y entrevistas, que el total del personal de apoyo al Primer Ministro era de unos 300 funcionarios. Las estimaciones fueron menores para Nueva Zelanda (150) y Suecia (200), y mayores para Australia (550), Alemania (620) y Canadá (1.125). Sin embargo, las estimaciones serían mayores si se aplicara una definición *funcional*.

A pesar de la complejidad, es posible concluir que el número de individuos que

desempeñan las funciones políticas y técnicas que definen al CdG es generalmente bastante pequeño. Por ejemplo, la PMDU del Reino Unido, que es considerada una de las unidades más fuertes de monitoreo y mejora del desempeño, tenía unos 40 empleados en promedio. Este equipo pudo dar seguimiento a los avances de las 30 prioridades principales definidas por el gobierno y ayudar a los ministerios a desbloquear obstáculos que impedían el logro de resultados. La calidad era más importante que la cantidad, ya que estos funcionarios estaban altamente calificados y eran creíbles para el resto del gobierno. La selección de personal se basaba en cinco competencias principales: i) resolución de problemas, ii) análisis de datos, iii) gestión de relaciones, iv) retroalimentación y *coaching* y v) una mentalidad de cumplimiento o una actitud de “puedo hacerlo” (Barber, Kihn y Moffit, 2011). En términos de liderazgo, tener a alguien que disfrutara de participar en la resolución de problemas se veía como un activo más valioso que un individuo más teórico.

Se pueden analizar otros elementos en lo que respecta al personal del CdG, más allá del tamaño de su nómina. En algunos países, los empleados del CdG se escogen casi por completo entre el personal de carrera, mientras que en otros hay una mayor presencia de

⁸² No obstante, solo en contadas ocasiones desde la creación de este puesto en 1994 los presidentes han optado por usar al jefe del gabinete como una figura fuerte de coordinación (CIPPEC, 2011).

⁸³ Como otro ejemplo de ello, no sería apropiado comparar el tamaño de la nómina de la EOP estadounidense (2.500 empleados) con la Oficina de la Presidencia mexicana (1.500 empleados), ya que algunas de las funciones desempeñadas en la EOP, como las relativas a la política presupuestaria y de personal, las desempeñan las secretarías de Hacienda y Función Pública en México (Méndez, 2007).

⁸⁴ El informe apunta que centrarse en estructuras formales puede conducir a error, ya que las unidades y los individuos que realmente dan apoyo al jefe del Ejecutivo pueden no corresponderse con esas estructuras. No obstante, incluso con su análisis detallado caso por caso, los autores reconocen que la comparabilidad entre casos puede ser limitada.

nombramientos políticos.⁸⁵ Dentro de la OCDE, los países con una tradición administrativa napoleónica, como Francia, Bélgica e Italia, tradicionalmente han tenido una alta proporción de nombramientos políticos en sus CdG, con los países escandinavos al lado opuesto del espectro (Dalhström, Peters y Pierre, 2011). Las naciones germánicas y anglosajonas aparecen en una posición intermedia, aunque hay grandes variaciones al interior de estos grupos. Mientras que el CdG del Reino Unido emplea sobre todo a funcionarios de carrera, los CdG de Estados Unidos, Canadá y Australia tienen una mayor presencia partidaria (Truswell y Atkinson, 2011). Lo que ha sido común en la mayoría de los países en las últimas décadas (excepto en los países con tradición administrativa napoleónica, cuyos CdG estaban ya muy politizados) es el crecimiento en el número y en la autoridad de los nombramientos políticos, una estrategia utilizada por los jefes del Ejecutivo para ampliar su control sobre el trabajo del gobierno.

En el Reino Unido, por ejemplo, el fortalecimiento del CdG durante el mandato de Blair incluyó el crecimiento de los nombramientos políticos. Se modificaron también las regulaciones del servicio civil para asegurar que estos asesores especiales tuvieran la autoridad legal de dar directivas a los funcionarios públicos (Cámara de los Lores, 2010) alterando la tradicional cadena de rendición de cuentas que iba del electorado al Parlamento, luego a los miembros del gabinete y por último a la burocracia. Esta orden se revocó durante el mandato de Brown, y el Primer Ministro Cameron redujo más tarde la presencia de los nombramientos políticos en el CdG (por lo menos inicialmente). Sin embargo, las transformaciones del período de Blair fueron parte de una tendencia más global hacia un mayor control central del gobierno.

Sin embargo, comparado con los países de ALC, la mayoría de los países de la OCDE tiene un alto número de funcionarios de carrera en el CdG. Por ejemplo, en casi la mitad de los

países de la OCDE incluso el jefe del CdG es un servidor público que normalmente permanece en su puesto aunque haya un nuevo Primer Ministro (Ben-Gera, 2004; OCDE, 2013a). Muy pocos países de ALC recurren a funcionarios de carrera que puedan ser puentes entre el mundo de los políticos y la implementación de la política pública (Banco Mundial, 2010a). Por ello, tratar de replicar esta estrategia de politización en ALC podría no llevar a mayores capacidades de coordinación central sino a un crecimiento del clientelismo y el patronazgo, como se ha podido ver en Italia (Stolfi, 2011), Grecia (Featherstone y Papadimitriou, 2013) y Europa oriental (Goetz y Margetts, 1999). En estos países, los jefes del Ejecutivo ponen a asesores de confianza en puestos clave, pero estos individuos pueden tener una experiencia técnica limitada, y por lo tanto no pueden brindar el apoyo ni el asesoramiento adecuados. Dickinson (2005) se refiere a una “paradoja de la politización”, mediante la cual reclutar sobre la base de la lealtad personal o política acaba por dañar la habilidad del CdG de ayudar al presidente a gestionar el gobierno.⁸⁶ Por ello, los jefes del Ejecutivo deberían tener la flexibilidad de hacer nombramientos políticos como asesores de confianza, manteniendo personal técnico calificado que no cambia con cada gobierno (Díaz, 2012).

Las proporciones variables de personal de carrera y políticos implican diferencias también en términos del grado de continuidad que se espera en el CdG cuando los gobiernos

⁸⁵ Dentro del CdG, diferentes organizaciones pueden tener diferentes proporciones de personal político o de carrera. En los países de la OCDE, más del 95% de los miembros de CdG son funcionarios de carrera, pero en organizaciones más cercanas al jefe del Ejecutivo (como las oficinas de los primeros ministros) esta proporción es de cerca del 60% (Ben-Gera, 2004).

⁸⁶ Se espera que los burócratas de carrera brinden “competencias neutrales”, mientras que los nombramientos políticos aseguran la “respuesta política” a las preferencias del jefe del Ejecutivo. Una combinación de estas características (respuesta competente) es típica de una institución de CdG fuerte, como la OMB estadounidense (Dickinson y Rudalevige, 2005).

cambian. Los nombramientos políticos sirven al jefe del Ejecutivo y dejan el CdG cuando el jefe del Ejecutivo o su partido deja el gobierno. Los funcionarios de carrera, sin embargo, no se ven afectados por estos cambios. Por lo tanto, cuando el gobierno cambia entre diferentes partidos, la ausencia de un servicio civil fuerte en el centro puede afectar al desempeño del nuevo gobierno, cuyos nombramientos carecen del conocimiento y la memoria institucional acerca de cómo se debe gestionar el CdG (OCDE, 1998; capítulo 3). Un país como Estados Unidos, con un gran número de nombramientos políticos en la cima, puede manejar esta situación porque la mayoría de estas personas han estado capacitándose (por ejemplo en *think tanks*) durante los años en los que su partido no ha estado en el poder. Esta capacitación puede no existir en otros países (Evans, 2013).

Los funcionarios de carrera en el centro no siempre están de manera permanente en el CdG. Según Ben-Gera (2004), 14 países de la OCDE tienen solo personal permanente en sus instituciones de CdG, nueve países utilizan parcialmente personal en comisión de los ministerios, y en otros cuatro países el CdG depende casi enteramente de personal de los ministerios. La rotación de personal de los ministerios hacia el CdG puede asegurar conocimiento sectorial y proveer nuevas ideas, pero puede afectar de manera adversa a la continuidad de los procedimientos y a la memoria institucional. Además, el personal de los ministerios puede ser menos sensible a la necesidad del jefe del Ejecutivo de que exista una coordinación central, ya que llevan las agendas de sus propios organismos.⁸⁷ En general, parece que la combinación de continuidad y cambio en el centro puede ser beneficiosa, pero no hay datos sobre los efectos de estas configuraciones alternativas de CdG en las políticas públicas.

En términos de habilidades, los CdG suelen recurrir a generalistas administrativos, expertos técnicos y agentes políticos (Peters, Rhodes

y Wright, 2000). Los últimos son nombramientos políticos designados por el jefe del Ejecutivo. En relación con las dos primeras categorías, algunos países contratan sobre todo a generalistas que, especialmente si pertenecen a un sistema de alta dirección pública (como en España, Francia e Italia), traen con ellos una red de contactos que pueden ser valiosos como una herramienta no oficial de coordinación entre ministerios. Los CdG no buscan replicar el nivel de pericia sectorial específica presente en los ministerios, pero pueden tener unidades o individuos con conocimiento general de algunas áreas amplias de política pública. Algunas organizaciones y unidades dentro de la EOP estadounidense se crearon precisamente para duplicar las fuentes de información del presidente en ciertas áreas de política pública (por ejemplo, política económica o exterior); estos organismos tienen personal con expertos en esos campos. El canciller alemán, por el contrario, no tiene el apoyo experto que está presente en los ministerios y es por lo tanto menos capaz de modelar la política pública.⁸⁸ Una comparación de la PMDU británica con la CIU australiana y la PDU chilena revela que solo la primera tenía suficiente personal con experiencia sectorial y jerarquía para desafiar el desempeño de los ministerios y recomendar ajustes. Por lo tanto, es probable que la experiencia presente en el CdG, en relación con los ministerios, esté ligada a su rol general: los CdG que esperan desempeñar un papel más fuerte en hacer las políticas públicas necesitan un nivel de conocimiento técnico y experiencia que está ausente donde los ministerios son los

⁸⁷ Incluso si se envía personal del CdG a los ministerios, puede surgir un problema de doble afiliación. La PDU de Chile inicialmente aplicó dicho modelo para abandonarlo más tarde por esta razón (capítulo 3).

⁸⁸ Rudalevige (2002) argumenta que los presidentes siempre se encuentran con el dilema de crear políticas o comprarlas de un determinado ministerio. Aunque el personal del CdG normalmente asegura una mayor alineación con las preferencias del presidente, la opción de centralizar el diseño de políticas en su propio personal está supeditada a la disponibilidad de suficiente pericia en el CdG.

principales (o los únicos) responsables del diseño y la implementación de políticas.⁸⁹

El nivel de conocimiento técnico y experiencia en el CdG puede depender también de otro factor: cuando los jefes del Ejecutivo pueden nombrar a asesores en los que confían como titulares de los ministerios, podrían no sentir la necesidad de rodearse de expertos en política pública en el CdG. Quizás merezca la pena explorar esto más a fondo si explica los diferentes niveles de conocimiento técnico disponible en el CdG en relación con los ministerios en los diferentes países. En Argentina, la oficina presidencial tiene en su nómina a personas cuyo nivel educativo está entre los más bajos de todo el gobierno. También tiene, en comparación, una alta proporción de empleados en funciones administrativas más que profesionales en el sistema de servicio civil (Alessandro, 2010). Por el contrario, el personal de la Oficina del Primer Ministro británico tiene un nivel educativo alto y generalmente distinguido (Clifford, 2000). Estas variaciones en la pericia relativa en el CdG pueden relacionarse con el grado en que los CdG se involucran en la formulación de políticas, en comparación con los ministerios, en los diferentes países.

Estilo de gestión

Una de las funciones del CdG es proveer coordinación al conjunto del gobierno, pero la complejidad de la organización de muchos CdG implica que los procesos de coordinación y de toma de decisiones también necesitan establecerse *dentro* del CdG. Ampliar e institucionalizar el CdG puede llevar a disputas entre sus organizaciones y unidades, que los jefes del Ejecutivo necesitan prevenir (Burke, 2000). Especialmente en aquellos casos en los que el CdG refleja la división funcional del gabinete (por ejemplo, la EOP estadounidense con múltiples unidades dedicadas a política económica, seguridad nacional, ciencia y tecnología, etc.), la coordinación es necesaria

para asegurar que las medidas tomadas por estos organismos sean coherentes. Las formas en las que los jefes del Ejecutivo han organizado a su personal, información, asesores y procesos de toma de decisiones pueden resumirse en los siguientes modelos propuestos por George y Stern (1998).⁹⁰

Modelo competitivo

Este modelo de gestión se caracteriza por líneas de responsabilidad difusas, jurisdicciones que se superponen y la búsqueda activa de una competencia entre ministerios más que de cooperación entre ellos. Del “equipo de rivales” de Lincoln a la dirección de Roosevelt de la naciente EOP, diferentes jefes del Ejecutivo han recurrido a este enfoque radial para asegurarse de disponer de múltiples fuentes de información y asesoría, evitando las jerarquías y las estructuras formales para obtenerlos (véase el gráfico A2).

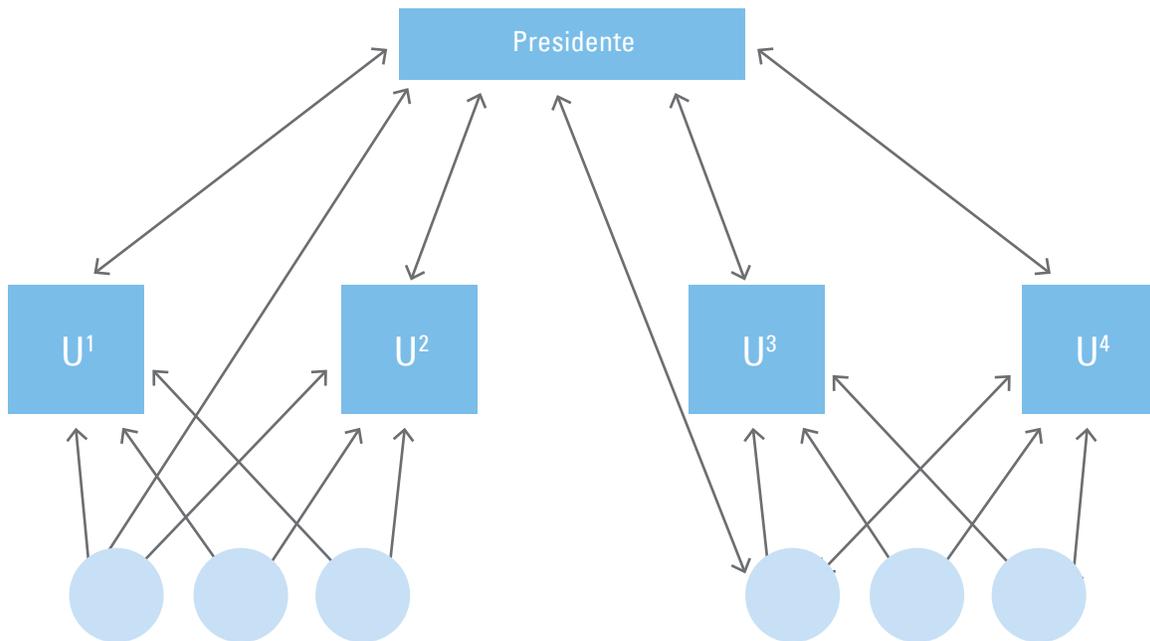
En la región de ALC, el ex Presidente Néstor Kirchner constituye un ejemplo reciente de este tipo de liderazgo. Kirchner evitó institucionalizar las reuniones de gabinete o comités interministeriales, prefiriendo una forma bilateral de interacción con los funcionarios del Poder Ejecutivo⁹¹ (Cherny, Feierherd y Novaro, 2010). Pero este estilo requiere una cantidad significativa de tiempo, atención y habilidades

⁸⁹ Altos niveles de conocimiento técnico pueden ayudar también a los CdG a obtener aceptación de los ministerios cuando intenten coordinar o monitorear sus acciones, ya que los ministerios apreciarán el valor añadido que las instituciones del CdG proveen a su trabajo (Goetz y Margetts, 1999).

⁹⁰ Algunos autores han observado el efecto de los diferentes estilos de gestión del CdG en las políticas adoptadas por los presidentes (véase Bonvecchi y Scartascini, 2011, para un resumen). Parece, por ejemplo, que los procesos jerárquicos favorecen los cambios incrementales en detrimento de reformas más innovadoras.

⁹¹ El Presidente Piñera de Chile ha favorecido también las reuniones bilaterales para llegar a decisiones, pero dentro de un sistema más formalizado de planificación, coordinación y monitoreo de políticas, como se describe en el capítulo 3.

Gráfico A2: Modelo de gestión competitivo



Fuente: George y Stern (1998).
Nota: U=Unidad

del jefe del Ejecutivo para que opere correctamente. El riesgo es que la coordinación falle, especialmente con el crecimiento en el número y el tipo de asuntos que requieren la acción gubernamental.

Modelo colegiado

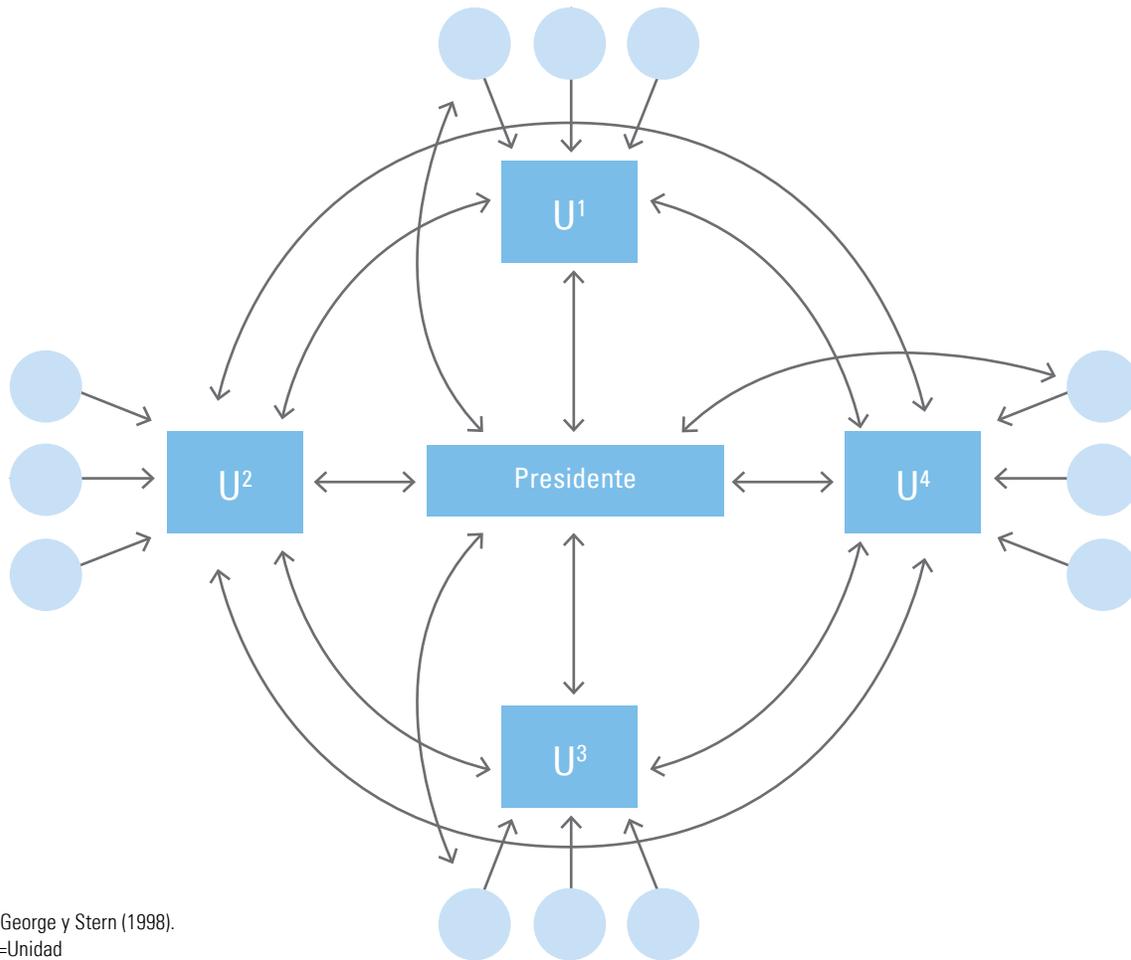
Un segundo modelo de gestión para los procesos del CdG también desdeña las jerarquías rígidas. En este modelo, los jefes del Ejecutivo también buscan información de múltiples fuentes, sin tener en cuenta su posición burocrática. Pero este enfoque no alienta la competencia entre los asesores. Por el contrario, promueve un intercambio de ideas más amigable, con intercambio de información, contestabilidad de las opciones y resolución colectiva de problemas (véase el gráfico A3).

En este modelo, los asesores no son expertos sectoriales, sino que tienden a ser

generalistas, capaces de participar en debates de temas diferentes. Al igual que en el enfoque competitivo, un inconveniente de este modelo es la necesidad de que el jefe del Ejecutivo dedique una cantidad de tiempo y habilidades importante para gestionar el equipo. Además, para mantener una relación colectiva, los asesores pueden preferir tomar decisiones que protejan la cohesión interna del grupo, en vez de inspeccionar políticas alternativas que pueden ser mejores pero que podrían crear tensión en el grupo.

Blondel y Manning (2002) argumentan que las estructuras colegiadas llevan a una mayor confiabilidad de los ministerios. Es decir, que hay una mayor probabilidad de que los ministros individualmente implementen las políticas que el gobierno ha decidido, en lugar de llevar a cabo sus propias agendas. El estilo colegiado se caracteriza por vínculos informales y una confianza elevada entre los ministros,

Gráfico A3: Modelo de gestión colegiado



Fuente: George y Stern (1998).
Nota: U=Unidad

que produce un *ethos* que desalienta la falta de confiabilidad.⁹² Aunque los modelos formales o jerárquicos implican la posibilidad de que el jefe del Ejecutivo pueda despedir a ministros que no son fiables, estos autores argumentan que su control real sobre los ministerios no es tan grande como parece. No obstante, estos argumentos teóricos no se han comprobado empíricamente.

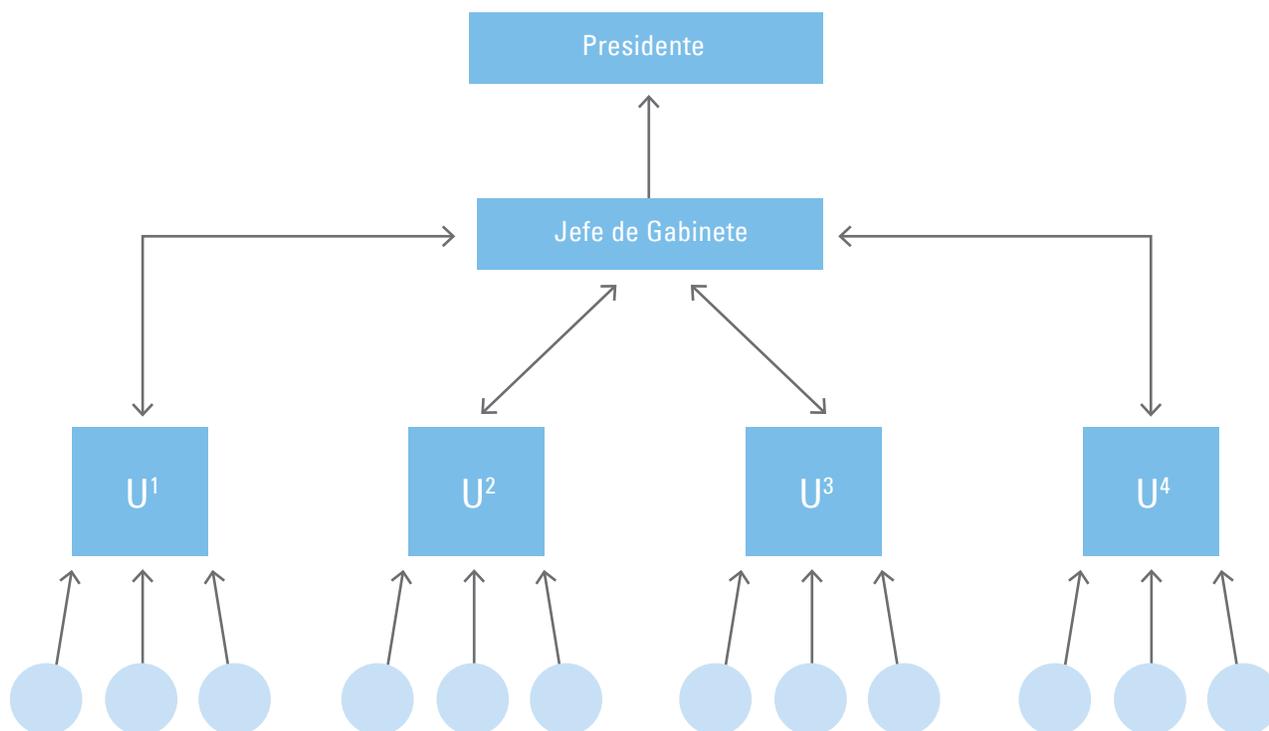
Modelo formal

La tercera opción incluye racionalizar el diseño de políticas con procedimientos establecidos y canales para el flujo de información, y poner

énfasis en alcanzar acuerdos a niveles más bajos para evitar sobrecargar al jefe del Ejecutivo con información. Algunas veces hay un asesor de alto nivel (normalmente un jefe de gabinete fuerte) para actuar como un intermediario cuando el jefe del Ejecutivo quiere tomar distancia con respecto a otros actores. Los miembros del personal están organizados de manera jerárquica con ámbitos claramente establecidos (véase el gráfico A4).

⁹² Este *ethos* se desarrolla, en parte, porque los miembros del grupo se conocen desde hace tiempo y han crecido juntos en la estructura del partido. Por lo tanto, partidos débiles o volátiles típicamente llevan a modelos más jerárquicos.

Gráfico A4: Modelo de gestión formal



Fuente: George y Stern (1998).
Nota: U = Unidad.

Mientras que en los estilos previos el jefe del Ejecutivo está en el centro del proceso de toma de decisiones, en el modelo formal hay una organización jerárquica que filtra la información que llega a niveles superiores. Este tipo de estructura fue criticado por un estudio clásico de la presidencia estadounidense (Neustadt, 1960), según el cual este modelo evita que los presidentes reciban diferentes fuentes de información y puntos de vista. Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de los presidentes estadounidenses ha tendido a adoptar estos modelos porque necesitaban una coordinación y supervisión sistemáticas en una EOP cada vez más compleja (Walcott y Hult, 2005). Los flujos de información ordenados se han vuelto necesarios para dirigir el gobierno, y se necesitan líneas claras de responsabilidad para asegurar la implementación de las decisiones del presidente.

Modelos de gestión combinados

Los jefes del Ejecutivo pueden preferir diferentes estructuras para decisiones que ocurren en diferentes escenarios. Cada asunto tendrá una prioridad o nivel de interés diferente para el jefe del Ejecutivo, lo que lleva a diferentes estrategias para tratarlos (Ponder, 2000). Por ejemplo, en asuntos inciertos, los jefes del Ejecutivo pueden preferir enfoques colegiados o competitivos para asegurar que a su escritorio lleguen todas las perspectivas (Bonvecchi y Scartascini, 2011).⁹³

⁹³ Un ejemplo de toma de decisiones en condiciones de extrema incertidumbre es la crisis de los misiles de Cuba (Allison y Zelikow, 1999). Para tratar el tema, el Presidente Kennedy formó un grupo que funcionaba de manera colegiada, sin rangos ni presidencia, y que se caracterizó por discusiones abiertas y desinhibidas sobre las alternativas.

O, si esperan resistencia de algunos ministerios a cierta innovación en la política pública, los jefes del Ejecutivo pueden elegir evitarlos y asignar su implementación a otro organismo o a asesores de confianza en el CdG (Peters, Rhodes y Wright, 2000). Sin embargo, la tendencia general (al menos en algunos países de la OCDE) parece ser una creciente institucionalización del CdG, caracterizada por la jerarquía, la división del trabajo, la especialización y los procedimientos operativos estandarizados. Por ejemplo, la mayoría de los países de la OCDE tiene reglas precisas para la fecha límite de envío de información para las reuniones del gabinete e interministeriales, para incluir puntos en el orden del día, para revisar el material necesario para esas reuniones y para otros procedimientos que aseguran un flujo de información a tiempo y ordenado (Ben-Gera, 2004).

Las desventajas potenciales de un enfoque formal que divide las tareas entre

subunidades especializadas del CdG abarcan la compartimentación y la falta de coordinación; justamente, los mismos riesgos que el CdG debe resolver y para lo que fue diseñado. Además, adoptar un modelo jerárquico “puro” puede dejar a los presidentes sin la información necesaria. Por ejemplo, Rudalevige (2005) argumenta que el escándalo Irán-Contra durante la presidencia de Reagan ocurrió porque el presidente no recibió visiones alternativas. Las relaciones y las reuniones informales y ad hoc dentro del CdG pueden ser necesarias para evitar los problemas del enfoque formal. De hecho, estos procesos informales se encuentran incluso en el contexto de dinámicas formalizadas del CdG (George y Stern, 1998; Walcott y Hult, 2005), lo que significa que quizás estos modelos sean tipos ideales, pero que las dinámicas reales normalmente incluyen una mezcla de diferentes enfoques.

“Fortalecer el Centro de Gobierno es imprescindible para mejorar la coordinación y el logro de resultados para los ciudadanos. El conocimiento que el BID tiene sobre el tema, recogido en esta publicación, es un apoyo muy valioso para los esfuerzos que el Gobierno de Honduras viene realizando en este tema.”

Jorge Ramón Hernández Alcerro

Ministro Coordinador General del Gobierno, Gobierno de Honduras

“El trabajo del Centro de Gobierno es fundamental para que las prioridades del gobierno puedan cumplirse. Por eso, el Gobierno de Paraguay viene trabajando desde 2013 en fortalecer su Centro de Gobierno, apoyado en el conocimiento que el BID ha desarrollado en este tema. Esta publicación es un compendio muy útil y aplicado de dicho conocimiento.”

Juan Carlos López Moreira

Ministro Secretario General de la Presidencia, Gobierno de Paraguay

“Un centro de gobierno fuerte es esencial para brindar dirección, coherencia y sostenibilidad a las políticas públicas, más allá de cuán descentralizada o abierta sea la administración pública. A partir de la experiencia concreta de un número de países, incluidos algunos pioneros de América Latina, esta publicación invita a pensar y a actuar en este próximo paso de la buena gobernanza en la región.”

Mario Marcel

Director Senior de la Práctica Global de Gobernanza, Banco Mundial

“Tras décadas de enfatizar la descentralización y la delegación, los gobiernos están entendiendo nuevamente la necesidad de tener un Centro de Gobierno eficaz para asegurar la oferta coordinada y efectiva de servicios a los ciudadanos. Este volumen provee un excelente análisis de los procesos de cambio en América Latina y el Caribe. Es una lectura clave para quien quiera entender la gobernanza contemporánea en la región, o incluso en la mayoría del mundo.”

B. Guy Peters

Profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh



Instituciones para la gente

