

EL CENTRO DE GOBIERNO

NUEVAS PERSPECTIVAS
TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS

Ray Shostak

Martín Alessandro

Patrick Diamond

Edgardo Mosqueira

Mariano Lafuente

EL CENTRO DE GOBIERNO

NUEVAS PERSPECTIVAS
TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS

Ray Shostak

Martín Alessandro

Patrick Diamond

Edgardo Mosqueira

Mariano Lafuente

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

El centro de gobierno: nuevas perspectivas tras una década de reformas / Ray Shostak, Martín Alessandro, Patrick Diamond, Edgardo Mosqueira, Mariano Lafuente.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1113)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration-Latin America. 2. Public administration-Caribbean Area. 3. Strategic planning-Latin America. 4. Strategic planning-Caribbean Area. 5. Internet in public administration-Latin America. 6. Internet in public administration-Caribbean Area. 7. Internet governance-Latin America. 8. Internet governance-Caribbean Area. I. Shostak, Ray. II. Alessandro, Martín. III. Diamond, Patrick. IV. Mosqueira, Edgardo. V. Lafuente, Mariano. VI. Basnco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. VII. Serie.

IDB-MG-1113

Clasificaciones JEL: H10, H11, H12, H50, H70, H77

Palabras clave: Centro de Gobierno, América Latina y el Caribe, gestión estratégica, coordinación gubernamental, gestión del desempeño, monitoreo del desempeño, unidades de entrega, comunicaciones gubernamentales, rendición de cuentas, capacidad estatal, gobernanza de datos

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

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



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.

Colaboradores externos:

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

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti y Santiago Arévalo

Diagramación: Cleiman

Agradecimientos 7

Sobre los autores 9

Prefacio 11

Resumen ejecutivo 15

1 El Centro de Gobierno en un contexto cambiante 28

Definición de Centro de Gobierno y desafíos recientes

Cambios sociales, políticos, económicos, fiscales y tecnológicos

Herramientas y técnicas de gobernanza nuevas y mejoradas

Enseñanzas de una década de reformas del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe y en todo el mundo

2 El nuevo papel del Centro de Gobierno y sus funciones 67

Gestión estratégica

Coordinación horizontal y vertical

Monitoreo y mejora del desempeño

Gestión política de las políticas

Comunicación, rendición de cuentas y compromiso ciudadano

Moldear las capacidades y la cultura del gobierno

Construcción de inteligencia y capacidad analítica

Conclusiones

3 Las prácticas y los instrumentos del Centro de Gobierno 158

Gestión estratégica

Coordinación horizontal y vertical

Monitoreo y mejora del desempeño

Gestión política de las políticas públicas

Comunicaciones, rendición de cuentas y compromiso ciudadano

Moldear las capacidades y la cultura del gobierno
Construcción de inteligencia y capacidad analítica
Conclusiones

4 Tendencias clave y próximos pasos en la práctica del Centro de Gobierno 286

Principales conclusiones de una década de reformas del Centro de Gobierno

La Matriz de Desarrollo Institucional como herramienta de autoevaluación

Anexo: Opciones metodológicas para medir el impacto del Centro de Gobierno 306

Referencias 311

Agradecimientos

El Centro de Gobierno: Nuevas perspectivas tras una década de reformas es un producto de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS), la cual pertenece al Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su realización fue posible gracias al apoyo del Programa Estratégico de Desarrollo Institucional del BID y se ha financiado con capital ordinario.

El equipo agradece los comentarios y la orientación de Roberto de Michele (Jefe de División, ICS) y Phil Keefer (Asesor Económico Sectorial, IFD), así como el invaluable apoyo de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS), encabezada por Ana María Ibáñez, y de IFD, conducido por Susana Cordeiro-Guerra.

Agradecemos a los exfuncionarios de Centro de Gobierno y a los expertos que generosamente compartieron su experiencia y proporcionaron valiosas ideas: Alejandra Botero y Lorena Garnica (Colombia), Perla Castro (Guatemala), Gustavo Lopetegui y Sebastián López-Azumendi (Argentina), Juan José Leguía (Instituto Tony Blair para el Cambio Global), Sandra Naranjo (Ecuador), Salvador Parrado (Hertie School), Fernando Straface (Ciudad de Buenos Aires, Argentina), Guilherme Trivellato (Delivery Associates) y Roman Yosif (Chile).

Los comentarios y sugerencias de los revisores externos Robert Beschel (ex Jefe de la Comunidad de Práctica de Centro de Gobierno, Banco Mundial), Dustin Brown (Director Asociado de Desempeño, Oficina de Gestión y Presupuesto, Estados Unidos), y Francisco Gaetani (Secretario Extraordinario para la Transformación del Sector Público, Brasil) contribuyeron a mejorar de manera significativa esta publicación.

Queremos expresar nuestro reconocimiento especial a los expertos internacionales Carlos Abeleira, Pablo Abeleira, Sir Michael Barber, Beth Blauer, Mauricio Cruz, Víctor Dumas, Sebastián González, Arthur Lupia, Fiorella Ormeño, Guy Peters, Conrado Ramos, Fernando Rojas, Claudio Seebach, Guilherme Trivellato y Alfonso Tolmos, entre otros, quienes trabajaron con el BID en la implementación de proyectos de asistencia

técnica y estudios que sirvieron para sustentar algunas de las ideas aquí contenidas. También apreciamos el valioso aporte de nuestros colegas del BID durante la implementación de estos proyectos: Beatriz Abizanda, César Abusleme, Eduardo Almeida, Nathalie Alvarado, Diego Arcia, Diego Arisi, Florencia Attademo-Hirt, Rafael de la Cruz, Jorge de León, Francesco De Simone, Morgan Doyle, Roberto Fernández, Hugo Flórez-Timoran, Mauricio García-Mejía, María José Jarquín, Dana King, José Luis Lupo, Robert Pantzer, Alejandro Pareja, Javier Reyes, Carolyn Robert, Ben Roseth, Mario Sanginés, Jean Eric Theinhardt y Alexandre Veyrat-Pontet.

Finalmente, agradecemos la pericia de Sandra Naranjo y Sarah Schineller, quienes hábilmente nos guiaron en la producción de esta publicación, así como a los editores, traductores y diseñadores que trabajaron con gran diligencia durante todo el proceso.

Sobre los autores

Ray Shostak, ciudadano estadounidense y británico, es asesor internacional en desempeño gubernamental, reformas de los servicios públicos y educación. Entre 2007 y 2011 fungió como Jefe de la Unidad de Cumplimiento (*Delivery Unit*) del Primer Ministro de Reino Unido, Director General de Gestión del Desempeño y miembro del Directorio del Departamento del Tesoro. Anteriormente, fue Director de Servicios Públicos en el Departamento del Tesoro y ha ocupado altos cargos en gobiernos locales de Reino Unido. En la actualidad dirige el Centro Rees de la Universidad de Oxford y es profesor visitante en la Universidad Queen Mary de Londres. Ha sido miembro del Directorio de la National Audit Office, miembro del Comité de Políticas Públicas de la Academia Británica, miembro fundador de la Fundación What Works Early Intervention del gobierno británico, y afiliado del Instituto Bennett para Políticas Públicas de la Universidad de Cambridge. En 2005, por sus servicios en el área de educación, recibió el título de Comendador de la Orden del Imperio Británico (CBE), en carácter honorario, de parte de Su Majestad la Reina.

Martín Alessandro, ciudadano argentino, es consultor internacional en reformas de Centro de Gobierno y gestión del desempeño. Previamente, dirigió la Unidad de Gestión del Cumplimiento en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina (2015-19), y se desempeñó en la Jefatura de Gabinete de Ministros a nivel federal. Es profesor visitante en cursos de posgrado en las Universidades Torcuato Di Tella y Austral, en Buenos Aires. Es coautor del libro del BID *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe* (2014), entre otras publicaciones especializadas.

Patrick Diamond, ciudadano británico, es profesor de Políticas Públicas en Queen Mary University of London y Director del Mile End Institute. Previamente fue investigador en el Departamento de Política de la Universidad de Manchester y Gwilym Gibbon Fellow en Nuffield College, Oxford University. Es miembro visitante en Kellogg College, Oxford. Ha ocupado varios altos cargos en el gobierno central británico entre 2000 y 2010, y fue Jefe de Planificación de Políticas en la Oficina del Primer Ministro.

Edgardo Mosqueira, ciudadano peruano, dirige el Clúster de Gestión del Sector Público en la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID. De 2003 a 2017, se desempeñó como Especialista Líder del Sector Público en el Banco Mundial, trabajando en tres regiones. Anteriormente, ocupó varios cargos en el Gobierno de Perú, incluido el de Ministro de la Presidencia, Ministro de Trabajo y Promoción Social, Director de la Comisión de Privatizaciones y Director de la Autoridad de Gestión de la Empresa Pública. También ha sido Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Perú.

Mariano Lafuente, ciudadano argentino, es Especialista Principal en Modernización del Estado en la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID. Ha liderado la iniciativa de Centro de Gobierno del BID desde su creación en 2013, dirigiendo proyectos de asistencia técnica con más de 15 gobiernos de América Latina y el Caribe. También fue coautor el libro del BID *Gobernar para cumplir con los Ciudadanos: El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe* (2014), entre otras publicaciones especializadas. Anteriormente, se desempeñó como Especialista en Gestión del Sector Público en la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Prefacio

Los gobiernos son organizaciones grandes y complejas que persiguen una variedad de objetivos. Como tales, para ser efectivos requieren un buen liderazgo y una apropiada gestión. Esta publicación se enfoca en la gestión y en cómo puede asegurar coherencia y celeridad en el cumplimiento de las prioridades de políticas públicas mediante el trabajo del Centro de Gobierno (CdG). Como es probable que actualmente usted sea líder en un gobierno (o que se prepare para serlo), que trabaje en el sector público o que esté interesado en mejorar la capacidad gubernamental para el logro de resultados, esperamos que estas páginas le resulten estimulantes y útiles.

Este informe versa en particular sobre cómo actúan quienes se encuentran en las instancias superiores del gobierno para traducir las aspiraciones que los llevaron al poder en resultados tangibles para los ciudadanos. La gestión del gobierno nunca ha sido sencilla, y una serie de factores (un ecosistema de comunicaciones 24/7, disrupciones aceleradas a nivel mundial, una menor confianza en las instituciones y problemas de políticas de carácter más complejo) ha hecho que gobernar sea aún más desafiante. Un CdG que funciona de manera efectiva es crucial para ayudar a los líderes a navegar las turbulencias y la complejidad, alineando la vasta maquinaria del gobierno para producir resultados en beneficio de (y, cada vez más, *con*) los ciudadanos. Ningún ministerio ni organismo de gobierno puede abordar estos retos por sí solo. Conseguir que el gobierno sea más que la suma de sus partes requiere una sólida coordinación y una gestión eficaz desde el centro.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estableció su práctica de CdG hace una década. Desde entonces, ha producido un abanico de estudios sobre las reformas del CdG y ha trabajado con más de 15 países de América Latina y el Caribe (ALC) para fortalecer la labor del gobierno en el centro. Dicha experiencia analítica, operativa y técnica ha proporcionado evidencia e ideas para esta publicación, junto con un análisis de la literatura académica y de políticas sobre el CdG, además de una serie de entrevistas con funcionarios y expertos de ALC y otras regiones. Este documento refleja el marco conceptual actualizado del

Banco sobre las funciones clave del CdG, en combinación con un estudio de las prácticas e instrumentos que se han desarrollado para llevar a cabo estas funciones en el mundo real.

La publicación está estructurada desde la perspectiva del directivo del CdG que busca conocer cómo otros gobiernos han creado un centro eficaz que cumpla con sus objetivos. El documento aborda una serie de preguntas fundamentales a las que se enfrentan los profesionales del CdG en su trabajo diario. ¿Por qué y cómo debería establecer prioridades el CdG? ¿Cómo puede alinearse a los actores clave detrás de esas prioridades? ¿Cómo se puede asegurar que estas se implementen de manera oportuna y coordinada? ¿Qué se puede hacer para dar seguimiento de los avances e intervenir cuando se requiera? ¿Cómo se pueden desarrollar la cultura y las capacidades necesarias para su cumplimiento? ¿Cómo deberían comunicarse de manera eficaz las prioridades (así como los avances y las dificultades) a fin de mejorar la confianza de los ciudadanos?

En el capítulo 1 se presenta un análisis del contexto cambiante al que se enfrentan los gobiernos en todo el mundo, signado por una mayor complejidad, por la volatilidad y por la urgencia para producir resultados. Asimismo, se exponen los principales retos sociales, políticos, económicos, fiscales y tecnológicos que inciden en el rol y las prácticas del CdG, así como las ideas y técnicas innovadoras que han surgido en los últimos años en el marco de la gobernanza y la gestión pública. El capítulo también da a conocer un panorama general de las principales conclusiones y enseñanzas que se pueden extraer de una década de continuas reformas del CdG, incluidos los éxitos y fracasos que se perciben en ALC y en el ámbito internacional.

Sobre la base de los puntos detallados en el capítulo 1, a continuación, el capítulo 2 introduce una evaluación actualizada de las funciones clave del CdG en este nuevo contexto. En sus páginas se explican los fundamentos y se describen los componentes esenciales de cada función del CdG. Esto será particularmente útil para los profesionales que estén analizando la práctica actual del CdG dentro de un país y consideren cómo se pueden organizar y fortalecer sus funciones a la luz de los nuevos desafíos de la gobernanza. Para quienes estén familiarizados con el marco original del BID, esta versión actualizada incorpora componentes nuevos en las cinco

funciones originales y añade otras dos funciones transversales que buscan apoyar y mejorar la efectividad de las demás funciones que integran el marco. Por ejemplo, el papel emergente del CdG en coordinar las políticas digitales y de datos del gobierno en su conjunto puede catalizar mejoras significativas en la función más tradicional de monitorear y mejorar el desempeño, ampliando la disponibilidad de información granular y en tiempo real sobre la prestación de servicios. El marco actualizado también destaca el rol clave de la cultura organizativa en la configuración del contexto en que los gobiernos logran sus aspiraciones: la cultura adquiere una importancia crucial en el plano interno para construir organizaciones eficaces y resilientes; también es fundamental en el ámbito externo a la hora de forjar relaciones con otros actores clave y con los organismos prestadores de servicios para lograr las aspiraciones compartidas de los gobiernos.

Para quienes participan activamente en mejorar la práctica del CdG, el capítulo 3 contiene un conjunto de rutinas, instrumentos y medidas específicas, paso a paso, que deben tomarse en cuenta en el proceso de fortalecimiento de la capacidad del CdG. En él se presenta un menú completo de herramientas que se pueden aplicar de manera selectiva según las necesidades, los recursos y los contextos de cada caso. Asimismo, se detallan ejemplos reales de ALC y otras regiones para ilustrar cómo funcionan los CdG en la práctica, así como los factores que facilitan la adopción exitosa de estrategias de reforma del CdG.

Ningún gobierno ha logrado la optimización de todas sus funciones, y ninguna organización puede emprender esfuerzos de mejora en todas sus funciones al mismo tiempo.

Todos los gobiernos tienen un CdG, ya sea formalmente codificado o no. Los gobiernos exitosos buscan mejorar la efectividad de cada función de su CdG enfocándose en aspectos prioritarios específicos. Cada función se sitúa en una secuencia en la cual se procura establecer, aumentar, reforzar u optimizar el desempeño. Ningún gobierno ha logrado la optimización de todas sus funciones, y ninguna organización puede emprender esfuerzos de mejora en todas sus funciones al mismo tiempo. El capítulo 4 detalla una herramienta de autoevaluación (la Matriz de Desarrollo Institucional del CdG), destinada a orientar a los funcionarios de CdG en la identificación de las funciones y actividades clave que más se requiera desarrollar o perfeccionar en su contexto específico.

En conjunto, la publicación resume la mejor evidencia disponible sobre los resultados que se pueden lograr mediante el fortalecimiento de las

funciones del CdG, y presenta casos pertinentes en múltiples áreas de políticas. Una prueba aún más importante del valor del CdG es el permanente interés de los gobiernos por renovar y actualizar el trabajo de este núcleo estratégico. Los líderes de los gobiernos entienden claramente que estas funciones son esenciales para el éxito, ya que contribuyen a minimizar los errores de políticas, a alinear el trabajo de ministerios y organismos que de otra manera seguirían actuando por su cuenta, a acelerar el ritmo de ejecución y a comunicarse de forma más eficaz y coherente con los ciudadanos. Al ampliar el conocimiento colectivo sobre cómo se pueden mejorar los CdG, esperamos que esta publicación se convierta en una herramienta beneficiosa para todos aquellos que comparten nuestra pasión por lograr mejores resultados para los ciudadanos.

Resumen ejecutivo

La misión y el desafío

La misión del Centro del Gobierno (CdG) consiste en proporcionar dirección en la gestión y coherencia en la compleja maquinaria del gobierno para agilizar el cumplimiento de sus objetivos prioritarios.

Al gestionar el gobierno de manera activa y colaborativa, el CdG puede utilizar el peso político del jefe del ejecutivo y demás líderes gubernamentales en pos de una gobernanza más eficaz y de mejores resultados para (y, cada vez más, *con*) los ciudadanos. En los últimos años, dentro y fuera de los gobiernos han tenido lugar varios cambios importantes que han reforzado la misión crítica del CdG. Estas transformaciones económicas, sociales, políticas y tecnológicas han remodelado las funciones del CdG, así como las herramientas disponibles para desempeñarlas. Esta publicación hace un balance de estas innovaciones, a partir de las enseñanzas derivadas de una década de reformas del CdG, tanto en el ámbito internacional como en América Latina y el Caribe (ALC).

El CdG trabaja a lo largo del ciclo de políticas para convertir las aspiraciones del gobierno en resultados concretos para los ciudadanos, con especial énfasis en las máximas prioridades.

Con su perspectiva transversal del gobierno, el CdG está bien posicionado para liderar la definición de prioridades del gobierno en su conjunto guiar la iteración entre la formulación de las políticas, la asignación presupuestaria y la planificación de la implementación de estas prioridades; para monitorear la ejecución de dichos planes y coordinar todo el sistema de cumplimiento para desbloquear los obstáculos; y para asegurar que los resultados alcanzados (y las dificultades experimentadas) se comuniquen de manera coherente a los ciudadanos. A lo largo de estos procesos, el CdG cumple un papel esencial en la gestión de los principales actores políticos y sociales, y en asegurar que existan las capacidades y el análisis necesarios para un logro eficaz de resultados. El gráfico 1 presenta una versión estilizada de este rol a lo largo del ciclo de políticas de “punta a punta”. Cuando se trata de fortalecer el trabajo del CdG en todas estas tareas, es imprescindible que los responsables de los CdG seleccionen y secuencien sus labores sobre la base de

una evaluación clara de las principales brechas de desempeño en su contexto, y de los recursos de que disponen para abordarlas.

Gráfico 1.
El trabajo del Centro de Gobierno en el ciclo de políticas



Fuente: Elaboración propia.

El CdG comprende a los líderes, las instituciones, las unidades y los asesores que llevan a cabo colectivamente las principales funciones transversales necesarias para lograr los objetivos prioritarios de políticas públicas. Si bien cada CdG tiene su propia configuración institucional, hay ciertos roles típicos en diferentes países. *El liderazgo del gobierno* comprende al jefe del ejecutivo (presidente, primer ministro, gobernador o alcalde, dependiendo del país y del nivel de gobierno), los principales asesores políticos y de políticas (incluido el jefe de gabinete u otra figura similar) y los ministros que dirigen instituciones que llevan a cabo una o más funciones del CdG, como el ministerio de la Presidencia, el departamento del Primer Ministro,

la oficina de gabinete, el ministerio de Planificación o el ministerio de Finanzas, de acuerdo con cada país. El CdG también está formado por *las instituciones que llevan a cabo las principales funciones transversales* imprescindibles para cumplir los objetivos del gobierno. Estas incluyen las unidades de planificación, desempeño o cumplimiento (estas últimas se conocen con el nombre de *delivery units*); las oficinas que coordinan las relaciones con los actores externos clave, como los gobiernos subnacionales y el poder legislativo; y las entidades centrales de comunicación. Por último, hay *equipos que se pueden considerar parte del CdG en ciertos contextos o para prioridades específicas*, como las oficinas centrales de gestión de datos y digitalización, las unidades de innovación y las oficinas de supervisión regulatoria. A diferencia de los ministerios, departamentos y organismos (MDO), el CdG no se centra en sectores específicos, ni presta servicios directamente a los ciudadanos.

En los últimos años, la comprensión acerca de qué funciona en la práctica del CdG se ha visto influida por una serie de cambios internos y externos, y por enseñanzas derivadas de múltiples reformas que se han llevado a cabo en ALC y en todo el mundo. En efecto, en la última década, ha habido una sucesión de transformaciones sociales, políticas, económicas, fiscales y tecnológicas que han alterado el contexto en que funcionan los CdG y han renovado y ampliado su rol. Debido a estos cambios, ciertas funciones y herramientas del CdG fueron cobrando mayor importancia. Los cambios a los que se alude son los siguientes:

- *Un contexto económico y fiscal más apremiante*, que destaca el valor de tener prioridades claras y de “lograr que el conjunto sea mayor que la suma de sus partes”, mediante sinergias interministeriales que maximicen el impacto para los ciudadanos.
- *Una disminución de la confianza de los ciudadanos*, que ningún MDO puede tratar por sí solo y que únicamente se puede abordar mediante una cultura del desempeño transparente, una comunicación coherente y oportuna, y un involucramiento colaborativo con los ciudadanos y los actores no estatales (sobre todo en lo que atañe a prioridades que exigen la producción conjunta de resultados).
- *La aceleración de grandes transformaciones y disrupciones*, como pandemias, amenazas climáticas, avances tecnológicos, y conflictos mundiales que destacan el valor de la gobernanza anticipatoria y

prospectiva, la información en tiempo real y las respuestas integradas del gobierno en su conjunto.

- *La creciente importancia de cuestiones transversales de políticas*, como la recuperación económica, la desigualdad social y las disparidades de género, que requieren colaboración entre diferentes MDO, niveles de gobierno y actores no estatales.
- *La mayor complejidad de los desafíos de políticas*, entre ellos, el cambio climático, el desarrollo de la inteligencia artificial, y la regulación de sectores clave como las grandes compañías tecnológicas y de servicios financieros, que exigen regulaciones e intervenciones coherentes y basadas en la evidencia, provenientes de múltiples MDO.

Los cambios en la conceptualización y la práctica de la gobernanza y la gestión pública también han influido en las funciones y los instrumentos del CdG. Estas transformaciones internas del gobierno se pueden resumir en tres factores principales que influyen en el trabajo del CdG:

- En primer lugar, *la revolución digital y de los datos* ha abierto nuevas posibilidades en casi todas las etapas del ciclo de políticas. Estas incluyen cómo el CdG utiliza nuevas perspectivas en la toma de decisiones, cómo lleva a cabo sus principales funciones y cómo mejora los servicios. Sin embargo, un obstáculo para la realización de estas oportunidades ha sido la persistencia de compartimentos o silos administrativos, que limitan la posibilidad de compartir conocimientos e información. Por lo tanto, al menos en sus fases iniciales, el CdG podría estar a cargo de la nueva labor de crear marcos digitales y de datos para el gobierno en su conjunto.
- En segundo lugar, *una comprensión revisada de los instrumentos disponibles para dirigir y gestionar el gobierno* ha ampliado la caja de herramientas del CdG. La mayoría de las prioridades de políticas no depende únicamente de las medidas adoptadas por el gobierno central; a menudo dichas prioridades están sujetas a disposiciones y comportamientos de los gobiernos subnacionales, el sector privado, las organizaciones comunitarias o los ciudadanos. Para inducir estos comportamientos, los marcos de colaboración y asociación, basados en la cooperación mutua en redes motivadas por objetivos

La mayoría de las prioridades de políticas no depende únicamente de las medidas adoptadas por el gobierno central; a menudo dichas prioridades están sujetas a disposiciones y comportamientos de los gobiernos subnacionales, el sector privado, las organizaciones comunitarias o los ciudadanos.

compartidos, pueden complementar los marcos e instrumentos de desempeño más tradicionales del CdG.

- Finalmente, *en los últimos años han surgido o se han afinado múltiples técnicas de políticas y de gestión*, y en ocasiones el CdG ha actuado como su incubador o promotor. Por ejemplo, en varios países el CdG ha liderado la adopción de estándares de evidencia más rigurosos en la formulación de políticas y regulaciones. Asimismo, para el diseño de las políticas ha promovido enfoques innovadores, centrados en los ciudadanos, con el fin de minimizar el abordaje tradicional de intervenciones fragmentadas y discretas de diferentes MDO. También ha patrocinado la incorporación de ciencias del comportamiento, apoyadas por evaluaciones rigurosas, en la forma de implementación de los programas.

Las lecciones extraídas de múltiples experiencias de reforma del CdG, incluidos los éxitos y fracasos, han dado lugar a una comprensión revisada del rol, las funciones y las herramientas disponibles para los líderes del CdG en diferentes contextos. Estas enseñanzas se pueden resumir de la siguiente manera:

- En primer lugar, las iniciativas de reforma del CdG han generado mejoras y resultados destacables en diferentes áreas de políticas. *Aún así, muchas reformas del CdG han sido efímeras*, debido a la disminución del impulso inicial del jefe del ejecutivo, a una modificación en el personal del CdG, a una crisis repentina o a un cambio en la administración. En esos casos, ha sido difícil arraigar e institucionalizar las mejoras iniciales. Esto sugiere que, en las principales prioridades del gobierno en las que se requiera una manera nueva de trabajar, es posible que el CdG tenga que ampliar su enfoque para abarcar las capacidades, las rutinas, los valores y la cultura de los diferentes actores del sistema de cumplimiento. En estos casos, no bastará con la mera creación de una *delivery unit* o de cualquier otra unidad dentro del CdG.
- En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la experiencia demuestra que, debido a la mayor diversidad de actores implementadores, *la coordinación multinivel es esencial para lograr resultados*. La descentralización en los niveles subnacionales del gobierno y la prestación de servicios a través de organizaciones

privadas y de la sociedad civil ha generado cadenas de implementación cada vez más complejas. En esos contextos, los CdG deben tener en cuenta el conjunto de instrumentos a su alcance. Estos incluyen planes multinivel y foros de coordinación, reglas de financiamiento, fijación de estándares y divulgación de buenas prácticas y metodologías para promover la alineación y coordinación con los gobiernos subnacionales y otros actores, creando incentivos para que se centren en objetivos prioritarios compartidos.

- En tercer lugar, la mayoría de las nuevas prácticas y unidades del CdG funcionan mejor cuando están adecuadamente *integradas con otros procesos transversales, sobre todo el proceso presupuestario*. Un marco de desempeño eficaz conecta la priorización, la planificación y los presupuestos en un proceso iterativo, y garantiza que los planes consideren las realidades fiscales y que se asignen recursos suficientes a los principales objetivos del gobierno y a sus planes de cumplimiento. Por lo tanto, la oficina de presupuesto (y, de manera más general, el ministerio de Finanzas) se erige como socio clave a la hora de introducir reformas en el CdG.
- Por último, las unidades del CdG deben ser conscientes de *los riesgos de desvío de la misión y de sobrecarga del CdG*. Es inevitable que los equipos competentes reciban más solicitudes de los líderes gubernamentales, lo cual termina expandiendo sus misiones originales. Sin embargo, cuando las nuevas unidades del CdG no se crean en respuesta a una necesidad y con un mandato claro que las preceda, congestionan un CdG ya abrumado y también aumentan la carga sobre los MDO.

Las funciones del Centro de Gobierno

Todos estos cambios y lecciones aprendidas apuntan hacia un marco conceptual actualizado de las principales funciones del CdG. Un CdG que funciona bien puede garantizar una perspectiva del gobierno en su conjunto en estas tareas, así como un enfoque de resultados para los ciudadanos que trascienden los límites de cada ministerio. Este marco actualizado consiste en lo siguiente (véase también el gráfico 2):

- *Gestión estratégica del gobierno, centrada en las prioridades de políticas.* Esto alude al establecimiento de un marco para gestionar el desempeño en los objetivos del gobierno, orientando el proceso de priorización de dichos objetivos, asegurando que se desarrollen planes sólidos y coherentes para su cumplimiento, y asignando los recursos necesarios para la implementación. En todos estos componentes, el CdG aplica instrumentos para pasar de un enfoque “institucional” de la planificación a un abordaje “de prioridades”, con el fin de alinear el trabajo de los MDO a favor de resultados compartidos para los ciudadanos. También pone énfasis en el valor de una planificación detallada, paso a paso, de la implementación, de modo de favorecer una ejecución acelerada.
- *Coordinación horizontal y vertical de los actores que contribuyen a estas prioridades.* Esto supone la coordinación horizontal entre diferentes MDO; la alineación vertical con los gobiernos subnacionales; la creación de alianzas con socios de ejecución externos, y la coordinación de intervenciones en contextos clave que involucran sectores diversos, como las grandes crisis. Esta función busca asegurar que se adopte un enfoque del gobierno en su conjunto en los retos multidimensionales de políticas, así como perspectivas centradas en los ciudadanos en lo que se refiere al diseño y la implementación de las políticas (en lugar de intervenciones discretas o fragmentadas de cada MDO). Cada vez más, esto requiere alinear esfuerzos con socios subnacionales y externos en toda la cadena de cumplimiento de objetivos prioritarios.
- *Monitoreo y mejora del desempeño.* Esta función requiere establecer flujos oportunos de datos del desempeño; enviar informes regulares al jefe del ejecutivo y a demás líderes de gobierno; instaurar rutinas para revisar los avances alcanzados y adoptar medidas correctivas oportunas; y participar de forma activa para resolver cuellos de botella (entendiendo que la responsabilidad de la ejecución siempre recae en los MDO implementadores). La rápida irrupción de herramientas digitales para recopilar información sobre el desempeño en tiempo real ha puesto de relieve la necesidad de rutinas estructuradas para utilizar esos datos, así como el valor de desarrollar capacidades analíticas para organizar y para extraer ideas que los responsables de la toma de decisiones puedan poner en práctica.

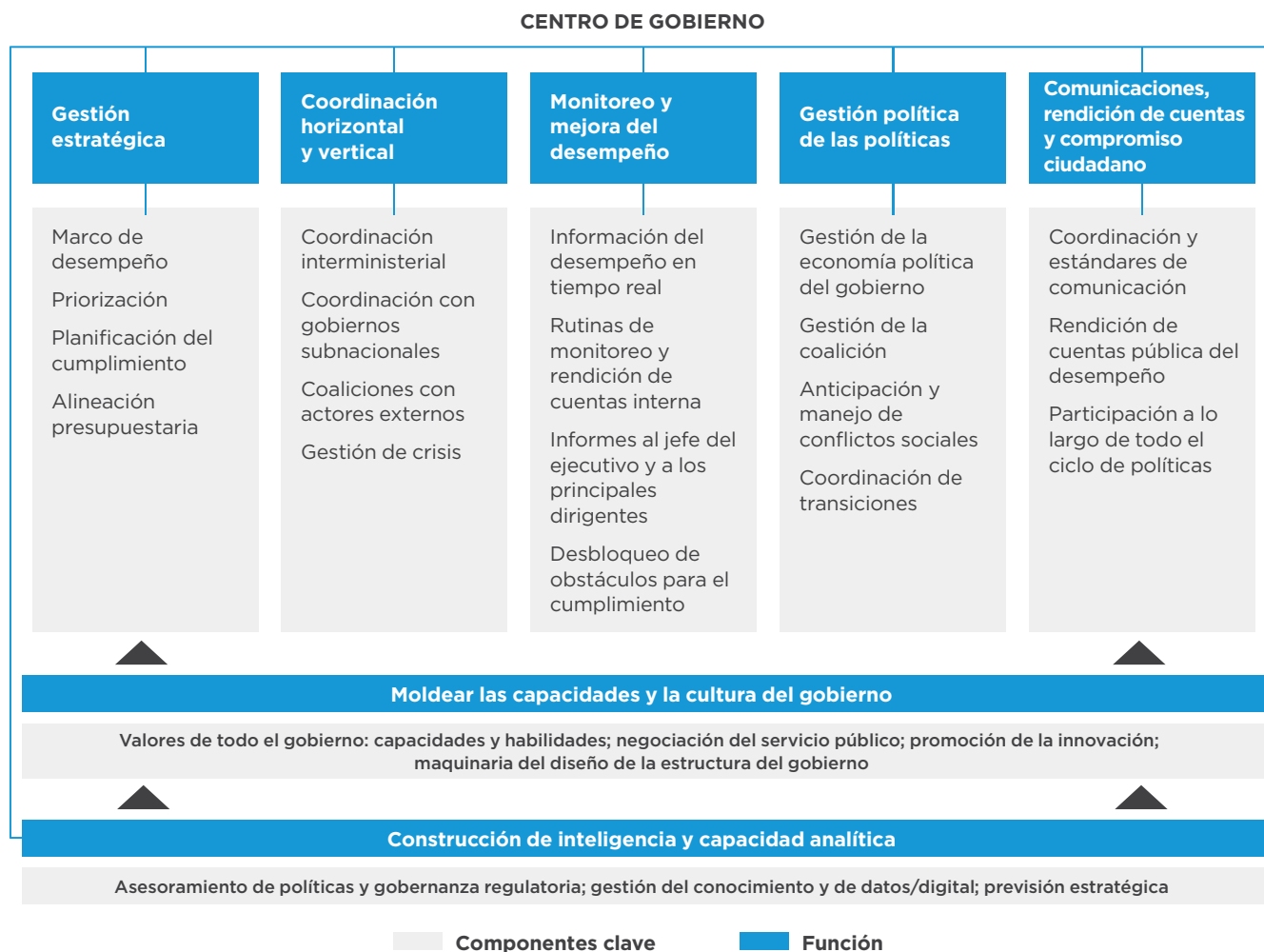
- *Gestión política de políticas públicas prioritarias.* Esto implica coordinar la economía política interna del gobierno y su relación con los principales actores externos; gestionar los procesos de toma de decisiones en contextos de coaliciones de gobierno; anticipar y coordinar las respuestas ante conflictos sociales relevantes; y establecer procesos ordenados para las transiciones gubernamentales.
- *Comunicación, rendición de cuentas y compromiso ciudadano.* Esta función entraña desarrollar estrategias y estándares comunicacionales del gobierno en su conjunto, asegurando la rendición de cuentas públicas sobre el desempeño y creando marcos para facilitar la participación de los ciudadanos a lo largo del ciclo de políticas, sobre todo para la co-creación de resultados prioritarios. La evidencia demuestra que la combinación de cumplimiento eficaz y comunicación transparente puede mejorar la confianza de los ciudadanos, uno de los retos clave a los que se enfrentan los gobiernos en todo el mundo.

La experiencia reciente indica que, en prioridades y contextos específicos, quizás el CdG también tenga que asegurarse de que los MDO cuenten con suficientes capacidades e inteligencia analítica para alcanzar resultados de manera efectiva, y que también tengan los incentivos, la cultura y los valores para hacerlo. Debido a los cambios internos y externos ya señalados, puede que el CdG deba incorporar nuevas actividades transversales para fortalecer el desempeño en las cinco funciones descritas. Por lo tanto, vale mencionar otras dos funciones subyacentes que son esenciales en ciertos contextos:

- *Moldear las capacidades y la cultura del gobierno* con el fin de mejorar las competencias de los MDO que son clave para producir objetivos prioritarios y para enraizar las nuevas rutinas en el trabajo del sector público, lo que reduce la necesidad de una supervisión permanente del CdG. Dependiendo de las necesidades de cada caso, esto puede requerir centrarse en las capacidades y habilidades organizativas y de recursos humanos; en los valores, normas, actitudes y comportamientos que predominan en el sector público, tanto entre los funcionarios políticos como entre los servidores públicos; en la promoción de la innovación para superar la inercia y la rigidez; y en el diseño de la propia estructura del gobierno.

- *Construir inteligencia y capacidad analítica*, con el fin de aprovechar las oportunidades generadas por la revolución de los datos y digital, y para ajustar las prioridades de políticas en un mundo que cambia cada día. Una vez más, dependiendo del contexto, esta función implica proveer asesoría en materia de políticas al jefe del ejecutivo y a los líderes de gobierno; establecer la gobernanza del proceso de elaboración de regulaciones en los sectores prioritarios; crear marcos y estrategias transversales digitales y de datos; y desarrollar habilidades para anticipar grandes oportunidades y riesgos, que permitan adaptar de manera acorde la estrategia del gobierno.

Gráfico 2.
Funciones principales del Centro de Gobierno



Cada país está embarcado en un viaje singular para mejorar el funcionamiento de su gobierno y de su CdG con el fin de satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Cada nueva administración heredará una organización con sus fortalezas y debilidades. La solidez de su elaboración de políticas y su capacidad para trabajar con socios para traducir esas políticas en resultados para los ciudadanos serán variadas. Lograr la coordinación horizontal en todo el gobierno, y trabajar de manera vertical con los gobiernos subnacionales y los socios en la prestación de servicios, tanto del sector privado como del sector social, entraña dificultades considerables. Por lo tanto, la tarea de cada nueva administración será mejorar el funcionamiento del gobierno y dejar como legado un gobierno más fuerte que el que encontró.

Las prácticas y herramientas del Centro de Gobierno

El rol revisado del CdG se traduce en una caja de herramientas ampliada, que permite desplegar de manera selectiva los instrumentos más adecuados a las necesidades y los recursos de cada país y cada CdG. Esta publicación presenta cinco funciones clave y dos funciones que las apuntalan. Para desempeñarlas, los líderes del CdG disponen de más de 30 prácticas y herramientas diferentes (véase el cuadro 1). Este menú permite que los funcionarios identifiquen qué instrumentos encajan de la mejor manera en su contexto y resultan imprescindibles para sus prioridades específicas de políticas (e incluso dentro de estas prioridades, en las cuestiones que realmente merecen la participación del CdG, es decir, las prioridades dentro de las prioridades). Además, cada CdG debe centrar sus esfuerzos a partir de una evaluación clara de las brechas, las condiciones habilitantes y los recursos disponibles en su situación particular. Sería imposible para cualquier CdG reformar todo el conjunto de sus funciones y actividades; probablemente también generaría una sobrecarga. Para apoyar a los líderes del CdG en esta priorización y secuenciación, en el capítulo 4 se presenta una herramienta de autoevaluación (la Matriz de Desarrollo Institucional del CdG) para identificar las funciones y las prácticas que más requieren desarrollo y mejoras en cada caso.

Cuadro 1.
Resumen de prácticas e instrumentos disponibles para cada función del Centro de Gobierno

Función del Centro de Gobierno	Prácticas e instrumentos disponibles
Gestión estratégica	Marcos transversales de planificación y desempeño; matrices de priorización; planes y cadenas de cumplimiento; metas y trayectorias; fondos presupuestarios compartidos o basados en el lugar (<i>place-based</i>).
Coordinación horizontal y vertical	Enfoques sistémicos; comités interministeriales; ministerios coordinadores; “zares”; organismos y planes inter-gubernamentales; marcos de colaboración; centros de manejo de crisis.
Monitoreo y mejora del desempeño	Tableros de desempeño integrados; rutinas de seguimiento basadas en datos; informes y memorandos para los líderes de gobierno; técnicas de resolución de problemas; inmersiones profundas.
Gestión política de las políticas	Comités políticos; mapeo de los actores participantes; acuerdos de coalición; herramientas para la detección y solución temprana de conflictos; marcos y reglas para coordinar las transiciones.
Comunicación, rendición de cuentas y compromiso ciudadano	Estrategias de comunicación del gobierno en su conjunto; tableros públicos y sesiones de rendición de cuentas; instancias para el compromiso ciudadano y la retroalimentación en todo el ciclo de políticas.
Configuración de las capacidades y la cultura del gobierno	Revisiones funcionales y de capacidades; declaraciones y reconocimientos de los valores del gobierno; códigos de conducta; unidades de innovación y de ciencias del comportamiento.
Construcción de inteligencia y capacidad analítica	Gobernanza de políticas y procesos regulatorios de alto nivel; asesoría especializada en materia de políticas; marcos para la gestión del conocimiento, de datos y digital; previsión estratégica.

Fuente: Elaboración propia.

La publicación documenta múltiples casos que han logrado resultados en la última década mediante la aplicación de uno o más de estos instrumentos. El desarrollo de marcos de desempeño y de monitoreo más sólidos ha contribuido a la obtención de mejores resultados en áreas clave de políticas como la seguridad ciudadana (Colombia), la educación (Pernambuco, Brasil) y el desarrollo infantil temprano (Perú). La planificación interministerial integrada ha ayudado a reducir el embarazo adolescente (Argentina) y a aumentar el peso al nacer (Chile). La coordinación del CdG ha mejorado el desempeño y la eficiencia de las empresas de propiedad estatal (Argentina). La rendición de cuentas en el logro de objetivos prioritarios ha incrementado la confianza de los

ciudadanos (Buenos Aires, Argentina), y se obtuvo un resultado similar a través de comunicaciones centradas en los ciudadanos (Chile). Más allá de ALC, el uso de objetivos interministeriales ha contribuido a acelerar proyectos de infraestructura (Estados Unidos) y, después de años de estancamiento, a elevar las tasas de inmunización de los niños (Nueva Zelanda), entre otros logros.

Estos y otros casos ponen de relieve el valor de un CdG que trabaja de manera efectiva, a la vez que permiten identificar los contextos en que estas diferentes funciones y herramientas son más cruciales.

Por ejemplo, en los países con un régimen federal y en los países unitarios con altos niveles de descentralización de las políticas, la coordinación vertical parece indispensable para promover intervenciones coherentes y minimizar la superposición. En los gobiernos de coalición, la coordinación política entre socios puede ser un requisito previo necesario para habilitar las demás funciones técnicas y gerenciales del CdG. En contextos donde los recursos y las capacidades son limitados, establecer los componentes fundamentales del cumplimiento (como un marco de desempeño básico para definir y monitorear las prioridades) probablemente sea más urgente que intentar llevar adelante tareas avanzadas como la previsión estratégica o los enfoques sistémicos. Por último, en países con bajos niveles de confianza, la comunicación activa y la rendición de cuentas de los resultados puede ser una práctica clave para recuperar en alguna medida la confianza pública en el gobierno. Estas son ideas generales; cada caso requerirá una evaluación más a la medida, la cual se puede realizar mediante la herramienta que se presenta en el capítulo 4. De todos modos, se requiere más evidencia para entender plenamente el impacto de las diferentes estrategias de reforma del CdG, así como los factores que subyacen al éxito. La publicación contiene un anexo metodológico que aborda las opciones para mejorar la base de evidencia en los próximos años, y sugiere alternativas para facilitar las evaluaciones de impacto y los análisis de costo-beneficio de las reformas del CdG.

En resumen, un CdG que funciona bien contribuye a generar en el gobierno una sensación de urgencia, de modo que cada día cuente; al hacer esto, también posibilita la construcción de capacidades a más largo plazo. El CdG se centra necesariamente en lograr resultados durante el mandato de un gobierno. Con rutinas sistemáticas y con instrumentos sólidos, puede lograr mejoras tangibles en la manera en

que se implementan las prioridades de políticas: aplicar un enfoque integrado en lugar de uno fragmentado en compartimentos ministeriales; realizar “pruebas de estrés” de las decisiones regulatorias y de políticas para minimizar el riesgo de errores; apoyar y exigir a los MDO que produzcan planes de cumplimiento viables, en lugar de sencillamente anunciar un objetivo y esperar lo mejor; y facilitar revisiones oportunas y basadas en la evidencia para desbloquear obstáculos, en vez de ocultar los problemas hasta que sea demasiado tarde para solucionarlos. Aunque estas prácticas se centran en objetivos prioritarios de corto y mediano plazo, eventualmente deberían permear en una nueva manera de hacer las cosas en el sector público, es decir, una que prioriza el logro de resultados, la colaboración y la rendición de cuentas externas en todo su trabajo. De esta manera, los funcionarios del CdG contribuirán a construir una maquinaria de gobierno que sea más fuerte y esté mejor equipada para abordar los retos del país que aquella que heredaron.



1

El Centro de Gobierno en un contexto cambiante

Definición de Centro de Gobierno y desafíos recientes

Cambios sociales, políticos, económicos, fiscales y tecnológicos

Herramientas y técnicas de gobernanza nuevas y mejoradas

Enseñanzas de una década de reformas del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe y en todo el mundo

EL CENTRO DE GOBIERNO

NUEVAS PERSPECTIVAS TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS

El Centro de Gobierno en un contexto cambiante

El Centro de Gobierno busca cada vez más asegurar que los ministerios, departamentos y organismos cuenten con las capacidades, la cultura y la inteligencia analítica adecuadas para lograr resultados para y con los ciudadanos.

El Centro de Gobierno (CdG) es responsable de la gestión general del gobierno. El CdG de cada país está conformado por los principales líderes del gobierno, las instituciones, las unidades y los asesores que, de manera colectiva, supervisan el establecimiento y la definición de las prioridades de políticas y la alineación de los planes y recursos para llevarlas a cabo; realizan la coordinación dentro del gobierno y con los actores externos involucrados en el cumplimiento de las prioridades; monitorean los avances y brindan apoyo para la superación de los obstáculos; y garantizan una comunicación coherente con la ciudadanía. A diferencia de los ministerios, departamentos y organismos (MDO), el CdG no se enfoca en un sector específico ni presta servicios directamente a los ciudadanos. No obstante, en ciertos contextos busca cada vez más asegurar que los MDO cuenten con las capacidades, la cultura y la inteligencia analítica adecuadas para lograr resultados para y con los ciudadanos. Además, un CdG efectivo es imprescindible para que las políticas y los servicios adopten una perspectiva del gobierno en su conjunto, centrándose en los resultados para los ciudadanos y no en los límites administrativos ministeriales. Esto es particularmente cierto en asuntos que afectan a múltiples sectores y requieren estrategias y respuestas integradas. Por lo tanto, el CdG puede ser el mecanismo de transmisión para impulsar los objetivos prioritarios del gobierno de manera coherente (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

El objetivo de este capítulo es analizar el contexto cambiante al que se enfrentan los CdG en todo el mundo y en América Latina y el Caribe (ALC), y examinar cómo ese contexto está reestructurando el papel de los CdG. Los grandes shocks y crisis requieren que los gobiernos modifiquen la manera en que funcionan. Además, una década de importantes reformas ofrece oportunidades para extraer enseñanzas de lo que se ha intentado y probado en otros lugares. En este capítulo se define el concepto de CdG sobre la base de una amplia revisión de literatura. Luego se abordan las fuentes del cambio que influyen directamente en el trabajo del CdG. Por último, se presentan algunas de las nuevas técnicas y herramientas que han influido en la labor de los

gobiernos a lo largo de la última década, así como ciertas experiencias específicas de la reforma del CdG.

Definición de Centro de Gobierno y desafíos recientes

La configuración institucional de un CdG se ve moldeada por las disposiciones constitucionales de cada país, sus tradiciones administrativas y sus contextos políticos. Sin embargo, hay ciertos roles y unidades que son típicos en muchos países.

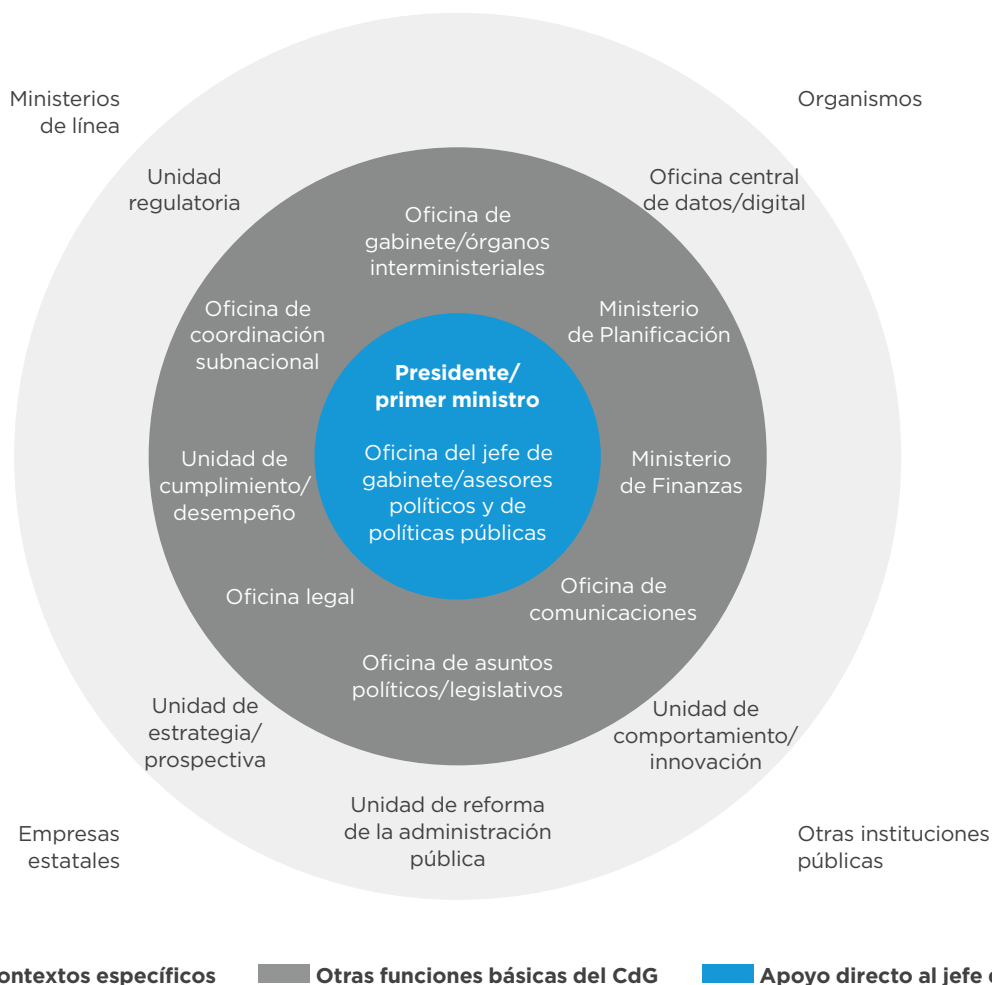
- *Los líderes del gobierno*, como el jefe del ejecutivo o jefe de gobierno (presidente, primer ministro, gobernador, alcalde, etc., según el país y el nivel de gobierno); sus jefes de gabinete (o equivalentes) y los principales asesores políticos y de políticas públicas, y los ministros que dirigen las principales instituciones que desempeñan una o más funciones del CdG (ministerio de la Presidencia, departamento del Primer Ministro, oficina de gabinete, ministerio de Finanzas,¹ de Planificación, de Comunicaciones, etc.).
- *Las instituciones que cumplen con las funciones transversales necesarias para lograr los objetivos del gobierno*, incluidas las oficinas que prestan apoyo y realizan tareas de coordinación para el gabinete o el consejo de ministros y los comités interministeriales; las responsables de la coordinación con los gobiernos subnacionales; las que se encargan de los marcos de desempeño y de su monitoreo (incluyendo, en ciertos casos, unidades más pequeñas, como las unidades de cumplimiento [*delivery units*], que se centran en las prioridades de políticas de alto nivel); y las que manejan las relaciones con el poder legislativo y otros actores externos.

¹ Los ministerios de Finanzas suelen tener una perspectiva “dual”: llevan a cabo ciertas funciones del Centro de Gobierno (CdG) –en términos de asignación presupuestaria para la gestión estratégica, y a veces en el monitoreo del desempeño–, a la vez que cumplen un rol “sectorial” típico de un ministerio de línea (política económica, política tributaria, regulaciones financieras, etc.). Sin embargo, debería notarse que en ciertos países la Oficina de Presupuesto está basada en la Presidencia (como en Estados Unidos), y en algunos países de América Latina y el Caribe (ALC) la elaboración del presupuesto de inversión está dirigida por un ministerio de Planificación, como en Colombia. Por lo tanto, el rol de los ministerios de Finanzas como parte del CdG no es uniforme en todos los países.

- Por último, algunas instituciones se pueden considerar *parte del CdG en ciertos contextos o para prioridades específicas*. La experiencia reciente demuestra que mejorar solo la cúspide del gobierno a menudo no basta para sostener las mejoras de desempeño y la coherencia del gobierno en su conjunto. Por lo tanto, dependiendo del contexto, puede que el CdG tenga que asumir tareas como el liderazgo o la supervisión directa para optimizar los valores, capacidades y habilidades necesarios en el servicio civil para lograr objetivos prioritarios; gestionar un marco de datos y desarrollo digital para el gobierno en su conjunto; catalizar la innovación basada en la evidencia y los enfoques centrados en los ciudadanos; y revisar la estructura del gobierno. En el día a día, puede que algunas de estas instituciones también desempeñen otros roles operativos, pero en contextos particulares parte de su mandato debe tratarse como una función clave del CdG.

El CdG también se puede conceptualizar en términos de tres círculos concéntricos. El círculo interior comprende los equipos y las personas que apoyan y reportan directamente al jefe del ejecutivo, como la oficina (o el departamento) del presidente o primer ministro, su jefe de gabinete y los asesores políticos y de políticas públicas. El círculo intermedio abarca instituciones que desarrollan otras funciones clave del CdG, como las oficinas de gabinete (normalmente responsables de la coordinación de políticas); las oficinas encargadas de coordinar las relaciones con los gobiernos subnacionales (y a veces con actores externos); los ministerios responsables de la asignación presupuestaria como parte de la gestión estratégica (por ejemplo, ministerios de Finanzas o de Planificación); los equipos que monitorean los avances de objetivos prioritarios (como unidades de desempeño/cumplimiento o *delivery units*); los responsables de coordinar las relaciones políticas y legislativas; el equipo central de comunicaciones; y la oficina de revisión o asesoramiento jurídico. Por último, el círculo externo consiste en unidades de reciente creación en algunos países o que se pueden considerar parte del CdG en contextos particulares o para algunas prioridades, como las oficinas centrales de datos y de desarrollo digital; las unidades de coordinación y supervisión regulatoria; los “laboratorios” de innovación y ciencias del comportamiento; los equipos de “futuro” o prospectiva estratégica; y las unidades que dirigen aspectos de alta prioridad de la reforma de la administración pública. El gráfico 1.1 ilustra esta conceptualización.

Gráfico 1.1.
Ilustración del Centro de Gobierno en un formato de círculos concéntricos



CdG: Centro de Gobierno.
Fuente: Elaboración propia.

A fin de organizar estas múltiples instituciones, oficinas y personas, se dispone de varias alternativas. En un extremo del continuo, todas las unidades de CdG estarían integradas en la misma entidad y, por lo tanto, se podría identificar un responsable unificado del CdG. En el otro extremo, cada unidad del CdG sería una organización independiente que reportaría por separado al jefe del ejecutivo. La mayor parte de los países se ubica en un punto intermedio, en el que la mayoría de las unidades que desempeñan las funciones del CdG se concentra en unos

pocos ministerios u oficinas. Lo que realmente importa es cómo se coordinan y gestionan estas organizaciones. Por ejemplo, la claridad de sus roles y responsabilidades, así como la integración de sus actividades, contribuye al desempeño eficaz de las funciones del CdG. Cuando hay un solapamiento o una duplicación de sus mandatos, o se producen desconexiones entre procesos que deben estar alineados, aumenta el riesgo de sobrecarga en el centro, de demandas excesivas impuestas a los MDO y de falta general de efectividad. A veces esta situación tiene lugar entre el ministerio de Finanzas y otras instituciones formalmente encargadas de la planificación o del monitoreo del desempeño (véase, por ejemplo, el caso de Paraguay; OCDE, 2018a). En esas situaciones, ha tendido a predominar el rol bien establecido del ministerio de Finanzas en la gestión del presupuesto, a veces limitando una alineación más estratégica entre las prioridades de políticas, la asignación de recursos y la gestión del desempeño. Por último, la coordinación interna del CdG también depende de la capacidad de compartir información y conocimiento entre las diferentes unidades. En este sentido, un CdG más fragmentado puede enfrentarse a mayores retos, ya que suele ser más difícil establecer flujos de información entre diferentes unidades que dentro de una misma unidad (Egeberg, 2007). La creación de rutinas internas entre los equipos con mandatos relacionados en el CdG puede contribuir a la superación de estos obstáculos.

Además de la coordinación dentro del CdG, el rol de estas organizaciones está definido por sus capacidades internas, incluida la habilidad para abordar tanto los asuntos urgentes como las prioridades de políticas a mediano plazo que demandan esfuerzos persistentes.

Las personas que se encuentran en la cúspide del gobierno deben inevitablemente resolver crisis y acontecimientos diarios. Sin embargo, si cada equipo que integra el CdG se centra en lo urgente, es probable que se desatendan las prioridades de políticas definidas para el mandato del jefe del ejecutivo. Los CdG de buen desempeño gestionan las crisis de todos los días a la vez que aseguran que se mantengan ciertas rutinas para monitorear los avances de los objetivos del mandato, para coordinar a quienes trabajan en su implementación, y para anticipar y desbloquear cualquier obstáculo que se presente. A veces, con esta finalidad, se crean equipos especializados (como las *delivery units*) que tienen un mandato separado de aquellos que se ocupan de los asuntos políticos, de políticas y de comunicación del día a día (Barber, 2016). Un reto clave consiste en garantizar que estos equipos estén suficientemente empoderados

para alinear el trabajo de los MDO sin involucrarse en los problemas (crisis, escándalos, etc.) que parecen concentrar la atención de cada jornada. Los líderes gubernamentales deben comunicar la importancia de mantener estas rutinas. Si fijan prioridades explícitas y aseguran la rendición de cuentas públicas, pueden establecer un compromiso irreversible para el cumplimiento de esos objetivos y, de este modo, facilitar que se les dedique suficiente atención en lugar de relegarlos detrás de los acontecimientos del día a día.

Las capacidades del CdG también dependen de los recursos de estas instituciones y de las habilidades de su personal. Dado el conjunto diverso de funciones y tareas que se llevan adelante en el CdG, es natural que sus funcionarios y asesores tengan una gama amplia de conocimientos y habilidades, incluyendo experiencia en la gestión de proyectos (por ejemplo, en las *delivery units*); experiencia en políticas sectoriales priorizadas (en las unidades de políticas públicas y entre los asesores del jefe del ejecutivo); habilidades de relaciones políticas (en las oficinas de asuntos legislativos); y experiencia en comunicaciones, entre otras competencias. Incluso dentro de cada equipo del CdG puede que sea necesario tener múltiples perfiles. Por ejemplo, las *delivery units* suelen combinar la experiencia en la gestión de proyectos, cierto conocimiento de políticas sectoriales y habilidades de análisis de datos (Lafuente y González, 2018). Debido al trabajo transversal del CdG con el gobierno en su conjunto, se requieren sólidas habilidades interpersonales (coordinación, negociación, comunicación, etc.) en todos los equipos del CdG. Por último, y aun cuando el CdG no suele ejecutar por sí mismo las políticas o los proyectos, las unidades del CdG pueden verse fortalecidas al desplegar recursos para apoyar el trabajo de los MDO que implementan objetivos prioritarios. Por ejemplo, la Oficina de Administración y Presupuesto de la Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos proporciona financiamiento a los MDO responsables de objetivos prioritarios para probar nuevas soluciones, construir equipos especializados, recopilar datos y otras tareas similares.

En la última década, varios países de ALC y a nivel mundial han buscado fortalecer el trabajo técnico del CdG. Tanto en el ámbito nacional como subnacional, los líderes gubernamentales han creado nuevas instituciones dentro del CdG, han reformado las existentes y han introducido nuevos procesos, rutinas y herramientas para asumir sus funciones clave. Varios países han informado sobre un crecimiento

del número de iniciativas interministeriales y una mayor influencia del CdG en el fomento de la coordinación y el seguimiento de los avances (OCDE y BID, 2020). Uno de los elementos impulsores de la innovación institucional en el CdG ha sido el reto continuado de producir resultados de manera efectiva en áreas clave de políticas: en efecto, pese al importante aumento del gasto público en varios países, los resultados en educación, salud, seguridad ciudadana y otros sectores han seguido siendo decepcionantes (Chioda, 2017; Gropello, Vargas y Yáñez Pagans, 2019; OCDE y BID, 2020; OCDE y Banco Mundial, 2020). Otro motor del cambio ha sido la inestabilidad del contexto social, económico y político, que ha planteado nuevas demandas y necesidades ante las crisis y los shocks; esto ha llevado al CdG a asumir mayor cantidad de roles y responsabilidades. De manera más positiva, han surgido nuevas formas de conocimiento y evidencia, estimuladas en parte por la transformación digital, que permiten que los gobiernos actúen de manera más inteligente a la hora de abordar los problemas de políticas actuales y futuros y así mejorar los resultados para los ciudadanos. Los múltiples esfuerzos de reforma del CdG han situado a ALC en la frontera de la experimentación en la práctica del CdG.²

En los últimos años, los contextos interno y externo donde operan los CdG han estado sujetos a grandes transformaciones, tanto en ALC como a nivel internacional. Los importantes cambios ocurridos dentro y fuera de los gobiernos han tenido un impacto en el trabajo del CdG. Los cambios externos incluyen un contexto económico y fiscal más apremiante, exacerbado por el impacto fiscal de las medidas adoptadas para abordar la pandemia de COVID-19 y otros problemas y perturbaciones económicas globales; una disminución de la confianza de los ciudadanos en el gobierno y un aumento del malestar social y la polarización en varios países; la necesidad de respuestas gubernamentales más coordinadas, anticipatorias y rápidas, lo cual ha quedado en evidencia en la pandemia de COVID-19; la importancia cada vez más destacada de ciertos problemas multisectoriales, sobre todo la recuperación económica, la desigualdad social y las disparidades de

² En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha proporcionado apoyo operativo y técnico para fortalecer el trabajo del CdG en Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Guyana, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay (entre otros países), incluyendo también algunos gobiernos estatales y municipales, y ha documentado algunas de estas iniciativas en diferentes publicaciones (Acosta y González, 2018; Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014; Lafuente y González, 2018).

género; y la creciente complejidad técnica de ciertos ámbitos regulatorios y de políticas relacionados con cuestiones como el cambio climático, la inteligencia artificial, las grandes compañías tecnológicas y los servicios financieros. Los factores internos abarcan una comprensión revisada de las herramientas disponibles para liderar y gestionar de manera más eficaz el gobierno, así como el desarrollo de nuevos enfoques y técnicas. Estos incluyen nuevos abordajes de gobierno colaborativo; un mejor y más sofisticado uso de los datos, y un mayor acceso digital a los servicios; estándares más robustos de evidencia en la elaboración de políticas y regulaciones; la aplicación de ciencias del comportamiento; y el foco en la innovación aplicada a las políticas públicas. En conjunto, estos cambios internos y externos han permitido (y a veces exigido) una importante redefinición del trabajo del CdG, lo que implica priorizar tanto su labor como sus objetivos para las acciones de mejora.

Por otro lado, la experiencia de una década de reformas del CdG en ALC y en todo el mundo ha ampliado la base de conocimientos sobre “qué funciona” y qué tiene menos perspectivas de funcionar. A pesar del marcado interés en la reforma del CdG, ciertas innovaciones han sido efímeras o se han alejado de su objetivo original. En ocasiones, la rotación política y de personal en el CdG ha generado la discontinuidad de las nuevas unidades y rutinas. Con frecuencia, la introducción de un nuevo liderazgo y de nuevas herramientas de gestión ha debido enfrentarse al problema de alinear de un modo efectivo la cultura organizacional predominante (la manera tradicional de hacer las cosas en la administración pública), lo que ha limitado su impacto potencial. Además, a menudo la integración con los demás actores clave del CdG (como las oficinas de presupuesto) y con los actores externos que son cruciales para el cumplimiento (como los gobiernos subnacionales) ha resultado insuficiente. Las conexiones con los ministerios de Finanzas, que habían adoptado un rol de políticas públicas más estratégico en numerosos países de ALC, sigue siendo un desafío (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2021). Estas lecciones de múltiples experiencias de reforma del CdG, incluidas las experiencias exitosas y los fracasos, también han llevado a un replanteo del rol, las funciones y las herramientas disponibles para quienes dirigen el CdG. Aunque el surgimiento de algunos de estos problemas sea inevitable, una comprensión revisada de los instrumentos a disposición del CdG puede ayudar a abordarlos de una forma más eficaz.

La misión central del CdG sigue siendo gestionar el gobierno de manera colaborativa, a saber, alinear la compleja maquinaria del gobierno con el fin de alcanzar resultados para (y cada vez más con) los ciudadanos, apalancando la influencia política del jefe del ejecutivo y los líderes gubernamentales mediante enfoques de gestión sistemáticos. Esto requiere movilizar a las personas, las instituciones y los equipos para trabajar en nombre del liderazgo del gobierno (presidente, primer ministro, gobernador, alcalde) con el objeto de promover un enfoque integrado en el logro de resultados, sobre todo en objetivos prioritarios que requieren la contribución de múltiples MDO. La antigua idea de que el jefe del ejecutivo puede utilizar de manera singular su posición, o sencillamente accionar una palanca para el cambio, ha sido reemplazada por el entendimiento de que es más probable que el cambio ocurra cuando hay un liderazgo colectivo y una coordinación tanto dentro del gobierno como en el sistema de cumplimiento más amplio. La complejidad del gobierno requiere que se trate de un esfuerzo de equipo más que de una iniciativa individual. Ese es un papel de liderazgo que el CdG está idealmente equipado para desempeñar. Por esto, el CdG desempeña un conjunto de funciones transversales orientadas a la adopción de medidas gubernamentales coherentes, eficaces y oportunas. Estas funciones implican establecer una cultura, rutinas y capacidades para la coordinación del gobierno en su conjunto en la fijación de prioridades, el desarrollo de políticas, la planificación de su implementación, el monitoreo y el apoyo para su cumplimiento en tiempo real (incluida la solución de problemas), la gestión política de las políticas, la evaluación de su efectividad y la comunicación de los resultados a los ciudadanos. Cada vez más, el cumplimiento también requiere la coproducción de resultados con los ciudadanos, las empresas y demás actores de la propia comunidad, solicitando la colaboración de todo el sector público y de actores no gubernamentales.

Es más probable que el cambio ocurra cuando hay un liderazgo colectivo y una coordinación tanto dentro del gobierno como en el sistema de cumplimiento más amplio.

Cada país será único en lo que respecta a la madurez, las capacidades y el desempeño actuales de su CdG, y cualquier estrategia de reforma debe adecuarse al contexto específico. A medida que se presenten los acontecimientos recientes que han reestructurado la práctica del CdG, es esencial considerar el contexto de cada país y cómo los diferentes factores rigen en sus circunstancias particulares. Intentar abordar todos los problemas a la vez presentaría un riesgo de sobrecarga, tanto en el CdG como en los MDO a los cuales el CdG procura apoyar, desafiar y empoderar.

En este primer capítulo se analiza cómo los cambios en el contexto para los gobiernos de todo el mundo han moldeado la manera en que el CdG desempeña su misión. El capítulo cubre tres fuentes de cambios que conducen a una comprensión revisada del trabajo del CdG: 1) los cambios externos al propio gobierno (sociales, políticos, económicos, fiscales y tecnológicos); 2) las herramientas y técnicas de gobernanza nuevas o mejoradas, y 3) las enseñanzas de una década de reformas del CdG en ALC y en el ámbito internacional, lo cual incluye tanto los éxitos como los problemas detectados (véase el cuadro 1.1). En conjunto, estos cambios llevan a una nueva conceptualización de las funciones del CdG (capítulo 2) y de las herramientas disponibles para cumplir con estas funciones (capítulo 3), dependiendo de las prioridades y brechas en cada caso. Algunas de estas herramientas ya se han implementado en algunos países de ALC, mientras que otras provienen de la experiencia internacional.

Cuadro 1.1.
Fuentes de cambios que han influido en el trabajo del Centro de Gobierno



CdG: Centro de Gobierno.
Fuente: Elaboración propia.

Cambios sociales, políticos, económicos, fiscales y tecnológicos

Un contexto fiscal y económico más apremiante

A comienzos de la década de 2010, después de varios años de crecimiento económico continuo y de la adopción de medidas en pos de la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, muchos países de ALC dirigieron su atención hacia mejores maneras de proporcionar servicios para los ciudadanos. En períodos anteriores, debido a la necesidad recurrente de consolidación fiscal, el instrumento tradicional de coordinación gubernamental en la mayoría de los países de la región era la administración del gasto público por parte del ministerio de Finanzas. Sin embargo, esta coordinación buscaba sobre todo asegurar el cumplimiento del presupuesto y el equilibrio fiscal, independientemente de los resultados alcanzados en la prestación de servicios y la implementación de políticas. El fuerte crecimiento económico de comienzos del decenio de 2000, combinado con la modernización de la gestión fiscal y las reformas estructurales anteriores, así como la demanda de mejores servicios por parte de una clase media más amplia y mejor informada,³ motivó la *búsqueda de una mejor prestación de servicios*. Este cambio empoderó a instituciones clave del CdG, como los ministerios de la Presidencia y las jefaturas de gabinete (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014). Por lo tanto, uno de los impulsores del creciente interés en la organización y el desempeño del CdG fue el hecho de centrarse en lograr mayores impactos e ir más allá del objetivo de equilibrio fiscal, junto con la emergencia de cuestiones transversales como el desarrollo infantil temprano y el cambio climático.

El nuevo contexto económico y fiscal parece mucho más difícil y potencialmente problemático para el rol del CdG. Un análisis reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé “nubes de tormenta” para la economía mundial, la cual estará marcada por problemas como el aumento del costo de vida, limitaciones energéticas, el estancamiento del crecimiento de las principales economías y posibles turbulencias

³Véanse los numerosos informes sobre la clase media, sector que alcanzó un “récord histórico” en la región, ya que más de 50 millones de personas se unieron a sus filas durante la década anterior (<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/11/13/crecimiento-clase-media-america-latina>). Según varios analistas, esta nueva clase media generó una mayor demanda en términos de acceso a los servicios y de movilidad ascendente continua (véase, por ejemplo, Levy Yeyati, 2021).

financieras (Gourinchas, 2022). Un análisis de la situación fiscal de la región sostiene que “América Latina y el Caribe se enfrenta a un contexto económico que sigue siendo complejo e incierto”, y señala un aumento de los déficits presupuestarios y de los niveles de deuda, el espacio fiscal limitado y la fragilidad económica general (CEPAL, 2021). De acuerdo con el Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2022 publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “el panorama presenta dificultades debido tanto a factores externos como internos”. Dicho informe detalla que “aumentó la incertidumbre, se acentuaron los desafíos preexistentes y surgieron nuevos desafíos” (Cavallo et al., 2022). El nuevo contexto económico plantea el riesgo de que los países vuelvan al enfoque casi exclusivo de consolidación fiscal “a cualquier precio”, desatendiendo la importancia de obtener resultados en políticas prioritarias, incluidas aquellas que exigen iniciativas a mediano y largo plazo para mostrar resultados. Esto incluye la mejora de la calidad de los servicios públicos. Desde luego, estos retos y soluciones no se limitan a ALC.

Sin embargo, varias propuestas coinciden en la necesidad de fortalecer las capacidades del gobierno para un “gasto inteligente”. Esto requerirá fuertes capacidades para priorizar programas y gastos, optimizar su implementación con una mejor coordinación en los programas multisectoriales, y perfeccionar el monitoreo de los planes de implementación para asegurar que se logren los resultados esperados. Todos estos son roles del CdG. Por ejemplo, priorizar la inversión pública y abordar las ineficiencias del gasto puede ser fundamental para “convertir la crisis en una oportunidad” (Cavallo et al., 2022). Además, la necesidad de mejorar las prestaciones es tan urgente como lo era hace una década o incluso más, ya que ha habido escasos avances en varias áreas de políticas (véase el recuadro 1.1) y, en la medida en que la confianza de los ciudadanos en el gobierno ha disminuido, se ha ido generando el terreno para un aumento de la inestabilidad política.

RECUADRO 1.1. EL DESAFÍO DE OBTENER RESULTADOS PERSISTE

A pesar de que en muchos países de ALC el gasto público se ha incrementado, los resultados en diversas áreas clave de políticas siguen rezagados en relación con otras partes del mundo. En educación, el desempeño de la mayoría de los países de la región que participan del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) se estancó entre 2000 y 2018, y en algunos países disminuyó recientemente (Gropello, Vargas y Yáñez Pagans, 2019). El impacto de la pandemia de COVID-19 en el aprendizaje de los alumnos ha intensificado el reto de elevar el nivel educativo. Además, ALC sigue siendo la región con los niveles de criminalidad más altos; las tasas de homicidio promedio se han mantenido planas a lo largo de años, mientras que las preocupaciones de los ciudadanos a propósito de la delincuencia han seguido escalando (Chioda, 2017). En salud, los indicadores de la población general sugieren ciertos avances, pero en muchos casos con peores tasas que las de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y con grandes diferencias entre países (OCDE y Banco Mundial, 2020).

Estos resultados explican el aumento de la insatisfacción con los servicios de educación y salud pública, y una satisfacción estable (pero muy baja) con el sistema judicial, según las mediciones de la Encuesta Mundial de Gallup (OCDE y BID, 2020). Por lo tanto, los gobiernos siguen teniendo el importante reto de producir servicios de alta calidad. Si bien algunos de estos servicios requieren soluciones a nivel sectorial, el foco del CdG en el desempeño (como lo demuestran múltiples ejemplos de esta publicación) puede ser un catalizador de mejoras.

Un rol clave del CdG en este contexto consiste en redoblar esfuerzos para priorizar objetivos y contribuir a hacer más con menos, consiguiendo que el gobierno sea más que la suma de sus partes. Con su perspectiva del gobierno en su conjunto y una estrecha conexión con el jefe del gobierno, las instituciones del CdG están bien situadas para orientar los procesos de identificación y alcance de objetivos prioritarios que tienen un impacto tangible en las vidas de los ciudadanos, siempre que desarrollen las capacidades y herramientas para ese rol. Aun cuando se necesite lograr la consolidación fiscal, el CdG puede apoyar un enfoque más selectivo y no simples recortes generales del gasto. Además, el rol del CdG tanto en la coordinación interministerial como en la gestión del desempeño puede servir para producir sinergias, minimizar duplicaciones, cumplir a partir de los recursos que se invierten y sentar las pautas para modernizar el gobierno. En resumen, a pesar

de los problemas planteados por un contexto económico y fiscal más apremiante, el trabajo del CdG es, de hecho, más importante que nunca en las siguientes tareas: 1) establecer prioridades; 2) maximizar el impacto de las asignaciones presupuestarias mediante una formulación e implementación más efectivas de las políticas, y 3) definir la mejor cultura y las mejores disposiciones organizativas para que la administración pública busque resultados con efectividad y eficiencia. En este sentido, deben establecerse complementariedades y asociaciones más sólidas con los ministerios responsables de la planificación y el presupuesto y con otros MDO.

Disminución de la confianza y creciente malestar ciudadano

En ALC, como en otros lugares, varias dimensiones de la confianza son bajas y están disminuyendo. Entre 2016 y 2020, la proporción de personas que confiaban en otros (la confianza interpersonal) en ALC ascendía en promedio apenas al 11% –la mitad que hace unas pocas décadas– y era muy inferior a indicadores similares en todo el mundo (26%) y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no pertenecientes a ALC (más del 40%). La confianza en el gobierno también es baja: solo el 29% de los ciudadanos de la región confía en sus gobiernos, en comparación con el 50% a nivel internacional y el 38% en los países de la OCDE que no pertenecen a ALC (Keefer y Scartascini, 2022). El apoyo a la democracia liberal también parece disminuir: en 2020 solo el 49% de los habitantes de ALC opinaba que la democracia era su forma preferida de gobierno, una reducción de 14 puntos en relación con 2010 (63%). Esta pérdida de apoyo se expresa en la indiferencia ante la democracia (que subió del 16% al 27%), pero no en una preferencia por regímenes autoritarios (que descendió del 17% al 13%) (Corporación Latinobarómetro, 2021).⁴ La crisis de confianza ha tenido un impacto en las administraciones actualmente en el poder: entre 2018 y marzo de 2023, los partidos o las coaliciones gobernantes en los países de América Latina han ganado solo una de 17 elecciones presidenciales celebradas durante ese período.

Esta mengua de la confianza ha coincidido con una creciente polarización y malestar social. En 2021, el número de protestas en ALC

⁴Los valores de 2020 no son consecuencia de la pandemia, ya que en 2019 fueron similares.

fue el doble que en 2018 (ACLED, 2022). Incluso antes de la pandemia, numerosos países estaban viviendo situaciones de protestas frecuentes y cada vez más fuertes: “el último trimestre de 2019 sacudió a América Latina con manifestaciones masivas en las calles de Chile, Colombia, Ecuador y otros países” (Busso y Messina, 2020). Estos autores atribuyen el malestar a los altos y constantes niveles de desigualdad, mientras que otros analistas lo adjudican al fracaso de los gobiernos para proporcionar mejores servicios para los ciudadanos⁵ (Rojas, 2021) y su incapacidad para satisfacer el aumento de las expectativas ciudadanas después del crecimiento de comienzos de la década de 2000 (Ferreira y Schoch, 2020). Ferreira y Schoch (2020) también mencionan la importancia de las redes sociales como facilitadoras de las protestas.

Esta crisis de confianza requiere que el papel del CdG se fortalezca en diversas dimensiones, priorizadas de manera selectiva según las necesidades y los recursos de cada país específico:

- En primer lugar, exige poner énfasis en la *recuperación de la confianza tanto mediante el logro de resultados como mediante su comunicación efectiva*. Hay evidencia empírica sólida de que esta combinación puede contribuir a elevar la confianza (Alessandro et al., 2021; Keefer y Scartascini, 2022). Ello requiere que el CdG ejerza un rol de liderazgo en la promoción de un mejor desempeño y en la alineación de la comunicación honesta, los mensajes y la rendición de cuentas de una manera coherente, que se haga eco de las realidades de los ciudadanos. La comunicación periódica sobre el desempeño del gobierno puede ayudar a mejorarlo a través de diversos mecanismos. Uno de ellos es disuadir la captura del Estado, al generar una rendición de cuentas más estricta del trabajo de los MDO y de los prestadores de servicios.
- Según la OCDE (Brezzi et al., 2021), la idoneidad es uno de los dos motores principales de la confianza: el otro son los *valores*, concretamente, la integridad, la apertura y la equidad. Esto sugiere

⁵Es posible que la causalidad funcione en ambas direcciones. Si bien una producción insuficiente de resultados disminuye la confianza, una menor confianza hace que a los gobiernos les resulte difícil lograr resultados. Por ejemplo, los bajos niveles de confianza se asociaron con respuestas más débiles a la COVID-19 (Hale, 2022). Es probable que la confianza en los demás y en las instituciones afecte la capacidad de alcanzar múltiples resultados sociales y económicos que dependen de medidas de actores no estatales, lo cual requiere un rol más activo del CdG para asegurar un firme compromiso con los ciudadanos.

un segundo rol potencialmente importante para el CdG, que implica *impulsar la cultura y los valores internos del gobierno*. Este papel también se relaciona con la necesidad de *vincularse más efectivamente con los ciudadanos, ampliando las oportunidades de participación*.

- En tercer lugar, los episodios de malestar ponen de relieve el valor de *la función política del CdG para prever los conflictos emergentes y coordinar las respuestas adecuadas* antes de que se conviertan en crisis. Esto también puede incluir un rol activo, en ciertos contextos, para abordar la falta de información mediante comunicaciones oportunas basadas en evidencia fiable.
- Por último, la brecha de confianza se ha asociado con nuevos estilos de liderazgo personalista en ciertos países. En estos contextos, el CdG puede resultar esencial para *establecer procesos de toma de decisiones que promuevan la contestabilidad*, los estándares de evidencia y las consultas entre distintas dependencias, de modo de minimizar las decisiones *ad hoc* o impulsivas en materia de políticas y regulaciones.

La crisis de la COVID-19

En la mayoría de los países del mundo, la respuesta inicial a la pandemia de COVID-19 le asignó un papel destacado al CdG. Como ocurrió con crisis y desastres anteriores, la pandemia tuvo impactos masivos y multidimensionales, y afectó no solo la salud pública sino la actividad económica, el empleo, la educación, el transporte, las cadenas de suministro, las relaciones internacionales y otras múltiples áreas de la política social y económica. Las decisiones tomadas en un ámbito tuvieron consecuencias en muchos otros, con claras disyuntivas e incentivos cruzados entre los sectores. En este contexto, las unidades y funcionarios del CdG han asumido un rol decisivo. Ya sea mediante disposiciones formales o informales, la crisis puso de relieve la labor indispensable del CdG en la coordinación de la respuesta a los problemas multidimensionales, ya que ningún MDO podría haber movilizado una respuesta del gobierno en su conjunto de manera efectiva. Desde luego, en muchos casos, los CdG no parecen haber sido lo bastante eficaces en la coordinación de la respuesta, debido a las limitaciones con las que se enfrentaron por la falta de instrumentos y capacidades. Este tipo de crisis -eventos climáticos, interrupciones

globales, inestabilidad financiera y pandemias- forman parte integral del nuevo contexto que enfrentan todos los gobiernos.

La crisis puso de relieve una segunda cualidad de alto valor del CdG, ausente en muchos países: la visión estratégica para anticiparse y planificar ante contingencias multisectoriales. Algunos MDO desarrollan planes a largo plazo para sus respectivas áreas de políticas, que tienen en cuenta las tendencias, las oportunidades y los riesgos que pueden afectar a su sector. Sin embargo, las grandes transformaciones y disrupciones suelen traer aparejadas consecuencias en varias áreas de políticas simultáneamente, con interacciones que ningún análisis vertical ni de silo tomaría en consideración. Por lo tanto, una vez más, el CdG es imprescindible para garantizar que se adopte una perspectiva del gobierno en su conjunto (e incluso del conjunto de la sociedad). Esto puede servir para anticipar y prepararse para problemas potenciales, para estimular nuevas ideas e impulsar la innovación sobre las respuestas adecuadas de políticas, y para poner en marcha estrategias y planes de pruebas de estrés ante una gama de futuros escenarios (OCDE, 2018c). La crisis de la COVID-19 expuso las debilidades de numerosos países en términos de visión estratégica y análisis de riesgos, lo cual subraya la necesidad de revisar y fortalecer el desempeño del CdG en este sentido. Aunque se lleven a cabo actividades de revisión prospectiva, es crucial conectarlas con planes de respuesta viables, y capacitar y sensibilizar a los líderes y a los funcionarios que tienen el mandato de implementarlos.

Desafíos transversales que persisten y se agravan

En la última década, ciertos problemas de políticas públicas de mediano y largo plazo, como el cambio climático, la desigualdad social, el desarrollo infantil temprano y las disparidades de género, han tenido un impacto cada vez mayor en ALC y en el mundo. En la década de 2010 el desempeño de toda la región en el tratamiento de la desigualdad social fue decepcionante (Busso y Messina, 2020), lo que dio lugar a protestas y generó malestar. Algunas de las protestas más importantes se han centrado específicamente en la desigualdad de género,⁶ y han puesto

⁶ Para una crónica de estas protestas, véase, por ejemplo: “How #NiUnaMenos grew from the streets of Argentina into a regional women’s movement” en <https://www.npr.org/2021/10/15/1043908435/how-niunamenos-grew-from-the-streets-of-argentina-into-a-regional-womens-movemen>.

de relieve la visibilidad de desigualdades persistentes entre los géneros y en términos raciales que interactúan con la desigualdad del ingreso. En los últimos años, muchos países de ALC han introducido índices de pobreza multidimensionales (Gasparini, Santos y Tornarolli, 2021), lo que permite acceder a un panorama más integral y transversal de la privación social. Muchos países también han diseñado estrategias integrales para el desarrollo infantil temprano, en un intento de abordar un componente clave de la desigualdad. A diferencia de la pobreza de ingresos, que se puede encarar mediante intervenciones discretas como las transferencias monetarias, lidiar con la pobreza multidimensional requiere esfuerzos concertados de múltiples MDO y de los gobiernos subnacionales. De la misma manera, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos en 2015 exigen esfuerzos transversales, y hay indicios de que los enfoques dirigidos por el CdG tienden a ser más eficaces que los liderados por ministerios sectoriales (Breuer, Leininger y Tosun, 2019).⁷

El cambio climático es otro de los temas transversales que ha adquirido mayor relevancia en la región. Varios países de Centroamérica y el Caribe se encuentran entre los más vulnerables del mundo ante el impacto del cambio climático y de los eventos climáticos extremos, cuyas consecuencias económicas y sociales se han vuelto considerablemente más devastadoras (Cárdenas, Bonilla y Brusa, 2021). Tanto para las políticas de mitigación como de adaptación, es indispensable contar con una iniciativa coherente del gobierno en su conjunto que abarque las áreas de políticas ambiental, energética, agropecuaria, industrial, de planificación urbana, de empleo, etc.

Abordar estos retos exigirá que el CdG cuente con equipos altamente capacitados, buenas prácticas y herramientas eficaces, tanto a nivel político como de servidores públicos. Aunque los MDO son, con razón, responsables de diseñar e implementar políticas en sus respectivos sectores, algunos de estos problemas de políticas atraviesan tantos sectores y niveles de gobierno (e incluso a los actores no estatales, particularmente en cuestiones como el cambio climático) que sencillamente no hay manera de abordarlos de manera efectiva sin el rol

⁷ Se puede debatir si la alineación de los esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es sustantiva o puramente de procedimiento (Wong, 2019).

Conseguir que el gobierno sea más que la suma de sus partes siempre ha sido la contribución de valor añadido clave del Centro de Gobierno.

coordinador del CdG.⁸ Conseguir que el gobierno sea más que la suma de sus partes siempre ha sido la contribución de valor añadido clave del CdG,⁹ aunque los asuntos actuales a los que se enfrentan los países en ALC (y en muchas otras regiones) recalcan aún más la importancia de un CdG que funcione bien. Cada país debe priorizar los desafíos de políticas que son más críticos en sus contextos.

En resumen, en la última década ha habido cuatro fenómenos significativos que han impactado en la labor de los gobiernos, específicamente en la correspondiente al CdG. Estos son: el difícil contexto económico y fiscal, que exige una priorización mejorada y sinergias interministeriales más sólidas; la disminución de la confianza, que requiere nuevas maneras de vincularse y crear conjuntamente resultados con los ciudadanos; las lecciones de la COVID-19 en relación con la gobernanza anticipatoria y la gestión de crisis; y el problema persistente planteado por asuntos de políticas transversales, como la recuperación económica, la desigualdad social y el cambio climático. A estos desarrollos económicos, sociales, políticos y tecnológicos han correspondido cambios en las herramientas y técnicas de gobernanza.

Herramientas y técnicas de gobernanza nuevas y mejoradas

La revolución digital y de los datos

La explosión en la disponibilidad de datos y el rápido desarrollo de nuevas herramientas digitales están permitiendo a los gobiernos transformar la manera en que operan y brindan servicios, así como una ampliación de las demandas ciudadanas. Los sensores, los dispositivos portátiles, los teléfonos celulares, los puntos de acceso a Wi-Fi, las historias clínicas electrónicas, los legajos digitales de los estudiantes, las redes sociales y muchas otras tecnologías han expandido masivamente los datos disponibles para los responsables de la toma de decisiones del

⁸ Algunos de estos problemas multidimensionales también influyen unos en otros. Los niveles de criminalidad y desigualdad, por ejemplo, presentan una asociación significativa y probablemente una causalidad mutua (Schargrotsky y Freira, 2021).

⁹ Véase Alessandro, Lafuente y Santiso (2014) sobre la aparición de las instituciones de CdG a comienzos del siglo XX.

gobierno, mientras que las nuevas formas de análisis de datos (como la inteligencia artificial, el aprendizaje automático y el análisis predictivo) prometen extraer de estas bases de datos enfoques más detallados y de un modo más rápido. Paralelamente, las herramientas digitales tienen el potencial de acelerar los procesos del gobierno, habilitar la integración y la adaptación de los servicios a las necesidades de personas y grupos específicos, y mejorar la comunicación “de ida y vuelta” con los ciudadanos. La revolución digital y de los datos está generando cambios fundamentales en casi todas las etapas del ciclo de políticas, incluidas las posibilidades de incorporar evidencia más sólida en las decisiones de políticas y de gestión; en el diseño de servicios que reflejen mejor la experiencia de los ciudadanos y beneficiarios en lugar de reflejar las divisiones jurisdiccionales; en la coordinación de operaciones y servicios en todos los MDO; en la medición y el monitoreo del desempeño en tiempo real y mediante indicadores holísticos; y en comunicar y vincularse con los ciudadanos y rendirles cuentas. Desde luego, estas transformaciones dependen de la capacidad de los responsables de las políticas y los funcionarios para usar los nuevos datos y tecnologías. La persistencia de silos administrativos es una de las principales barreras para poder explotar estas oportunidades, lo que sugiere un posible nuevo rol para el CdG.

La revolución digital y de los datos impacta en las siguientes esferas del CdG: 1) cómo se utiliza la nueva información en la toma de decisiones; 2) cómo el CdG desempeña sus funciones principales, y 3) su rol emergente en el liderazgo de estos sistemas transversales clave. Las

oportunidades y herramientas para rehacer el proceso de políticas, para incorporar datos oportunos y sólidos en el asesoramiento de políticas, para coordinar el trabajo de los ministerios, para monitorear su desempeño y para comunicarse con los ciudadanos son significativamente mayores que hace una década. Esto implica una comprensión revisada del trabajo del CdG, sobre todo en términos de la incorporación de mejor inteligencia y perspectivas analíticas en todo el ciclo de políticas. Para realizar el potencial de la revolución digital y de los datos, se requiere liderazgo del centro y perspectiva del gobierno en su conjunto. La gobernanza interministerial y las nuevas habilidades para gestionar entre sectores son cruciales para minimizar el surgimiento de silos de datos y una gobernanza digital fragmentada. Por último, puede que ciertos MDO también carezcan de las capacidades para aprovechar estas nuevas oportunidades, o incluso para poner en marcha la transformación digital

de una manera efectiva, lo que provocaría fracasos manifiestos¹⁰ si no hay una orientación ni un apoyo centrales eficaces.

Por lo tanto, ha surgido un papel adicional para el CdG, al menos en las primeras fases del desarrollo digital y de datos. Este rol incluye aspectos de gobernanza de la transformación digital en la gestión pública y la prestación de servicios, sobre todo como una herramienta para unir al gobierno, buscar eficiencias, promover plataformas comunes, desarrollar habilidades y capacidades digitales, mejorar la prestación de servicios, facilitar la participación de los ciudadanos, y mejorar la ciberseguridad. Esta nueva responsabilidad también abarca la gestión de los datos, lo cual implica, por ejemplo, establecer y hacer cumplir estrategias y políticas que promuevan el intercambio de conocimientos y datos, la integración de bases de datos, la fijación de estándares metodológicos comunes, y rutinas para reutilizar los datos en la toma de decisiones. Para llevar a cabo estas tareas, el CdG debe contar con nuevas funciones, herramientas y habilidades, pero a la vez debe evitarse que se vea sobrecargado en su trabajo. Hay que tener en cuenta en qué contextos el CdG debe dirigir estas tareas y cuándo es posible delegarlas.

Una comprensión revisada de las herramientas disponibles para dirigir el gobierno

En los últimos años, sobre la base de una experiencia mucho más amplia, ha surgido un debate renovado en relación con algunas de las herramientas clave del CdG para planificar y monitorear objetivos prioritarios, como el uso de metas cuantitativas e indicadores clave de desempeño. El CdG suele ser esencial en el establecimiento de un marco de desempeño¹¹ (o de gestión por resultados) y de rutinas para gestionar los objetivos del gobierno. En este sentido, hay un conjunto creciente de

¹⁰ Un ejemplo ha sido el lanzamiento fallado de HealthCare.gov en Estados Unidos en 2013, una de las más altas prioridades de dicha administración. El primer día, solo seis personas en todo el país pudieron inscribirse para el seguro de salud. Una de las razones de este fracaso puede hallarse en el escaso involucramiento y el exiguo monitoreo del CdG: "El desarrollo de HealthCare.gov sufrió la falta de liderazgo central y de participación. Por ejemplo, el principal funcionario de tecnología de la Casa Blanca se había mantenido al margen de la planificación del sistema HealthCare.gov. Como consecuencia, fue difícil para el equipo del proyecto navegar el complejo panorama técnico y político" (Lee y Brumer, 2017).

¹¹ Los marcos de gestión de desempeño o gestión por resultados indican cómo los gobiernos fijan prioridades, planifican su cumplimiento, monitorean los avances e intervienen cuando el desempeño es insuficiente. El capítulo 3 aborda los mejores enfoques para establecer y explicitar un marco integrado.

evidencia rigurosa sobre los efectos positivos de instaurar marcos de desempeño en el sector público (véase el recuadro 1.2). Al mismo tiempo, la evidencia ha coincidido con una crítica mayor de las posibles consecuencias no intencionadas de estas herramientas y las estrategias de *gaming* (o manipulación) adoptadas por las entidades monitoreadas (Boswell, 2018; Lowe y Wilson, 2017; Muller, 2018; Franco-Santos y Otley, 2018). Estas críticas han cubierto un abanico de eventuales problemas, como los siguientes:

- Las prácticas de “desnatado” (*cream-skimming*), mediante las cuales los proveedores de servicios centran su atención en beneficiarios que tienen más probabilidades de ayudarlos a cumplir sus objetivos. Por ejemplo, Cilliers, Mbiti y Zeitlin (2021) documentan que la publicación de los datos de desempeño escolar en Tanzania generó mejores resultados en los exámenes, pero a costa de reducir la matriculación de alumnos. La explicación de los investigadores es que, para aumentar su puntuación general, las escuelas disuadieron a los alumnos de menor desempeño de continuar sus estudios.
- El reto de reducir objetivos complejos, que son el producto de múltiples factores e intervenciones, para convertirlos en métricas cuantitativas discretas que se atribuyen a acciones u organismos públicos específicos (Gewirtz et al., 2021; Lowe, 2013; Lowe y Wilson, 2017). Parece existir una desconexión creciente entre la versión simplificada de la realidad monitoreada por los responsables de las decisiones en comparación con los problemas complejos y adaptativos a los que se enfrentan los que trabajan en la primera línea de la prestación de servicios (Housden, 2016).
- Desalentar la experimentación, la innovación o la asunción de riesgos operativos cuando los gestores deben rendir cuentas del logro de resultados, lo que lleva a centrarse de forma más conservadora en los objetivos o tareas que la organización ya domina. Esto puede reforzar aún más la aversión al riesgo de los funcionarios públicos en países con múltiples mecanismos de control; o, de acuerdo con la descripción popular de Brasil, produce el “apagón de los bolígrafos” (*apagão das canetas*) (Ramírez Gullo, 2022).

RECUADRO 1.2. EVIDENCIA DEL IMPACTO DE LOS MARCOS DE DESEMPEÑO

Estimar el impacto preciso de los marcos de desempeño siempre ha sido difícil. En un metaanálisis de la literatura más sólida, Gerrish (2016) identificó un efecto pequeño pero positivo de los sistemas de gestión de desempeño, con efectos considerablemente mayores en los sistemas asociados con las mejores prácticas en el campo. Esta evaluación general ha sido validada hace poco tiempo en varias áreas clave de políticas y en numerosos países, en gran parte mediante estudios experimentales o cuasi experimentales:

Educación: Estudios recientes han mostrado mejoras en el desempeño de los alumnos a partir del uso de información sobre el desempeño en las prácticas de gestión, como la planificación estratégica en Texas (Han y Moynihan, 2022) y de una mayor rendición de cuentas sobre los resultados en Nueva York (Wang y Yeung, 2019). En ALC, los ensayos controlados aleatorizados (RCT) aplicados en varias provincias de Argentina han revelado reducciones de las tasas de repetición y un aumento de las tasas de aprobación a partir de la capacitación de los directores en gestión del desempeño y de la provisión de un tablero para monitorear el desempeño (de Hoyos, Ganimian y Holland, 2020); también señalan un mejor desempeño de los alumnos a partir de la medición recurrente y el suministro de información a los directores (de Hoyos, Ganimian y Holland, 2021).

Salud: Mediante la utilización de un RCT, Dunsch et al. (2017) observan que la elaboración de planes de mejora con objetivos intermedios y monitoreo regular en los centros de atención primaria de Nigeria generó grandes mejoras en las prácticas de atención de la salud, lo cual condujo a importantes avances en la calidad de los servicios.

Seguridad ciudadana: En un análisis cuantitativo de la criminalidad en más de 300 ciudades de América, Pasha (2017) encuentra que la gestión del desempeño guarda una relación significativa con mejoras en el desempeño de la policía.

En cuanto a las prácticas de desempeño establecidas específicamente por el CdG para las principales prioridades del gobierno, el trabajo de Bevan y Wilson (2013) demuestra su impacto causal en la mejora de las calificaciones de los alumnos y en la disminución de los tiempos de espera en los hospitales, dos de los resultados priorizados por la *Delivery Unit* del Primer Ministro del Reino Unido. Además, Moynihan y Kroll (2017) señalan que centrarse en un pequeño conjunto de prioridades aumenta la probabilidad de que los gestores realmente utilicen información sobre el desempeño para la toma de decisiones.

A medida que surge nueva evidencia, los CdG deberían proceder a una aplicación más inteligente de los marcos y herramientas de desempeño. La evidencia confirma el valor de los marcos de desempeño, sus rutinas e instrumentos, así como las funciones analíticas de alta calidad para producir mejores resultados para los ciudadanos. Estos clarifican la dirección deseada y permiten que los actores clave monitoreen el desempeño, facilitando que intervengan y corrijan el curso emprendido cuando sea necesario; también crean incentivos para que los MDO se mantengan enfocados en dichos objetivos. Al mismo tiempo, la evidencia llama la atención sobre la importancia de verificar continuamente la presencia de consecuencias no deseadas e incentivos perversos. Si se prioriza el desempeño de los alumnos, este indicador específico tiene que ser analizado a la luz de un conjunto más amplio de métricas, para desalentar las conocidas prácticas de *gaming* y “desnatado” que puedan surgir. Es probable que un único indicador no cuente toda la historia. Si se persiguen objetivos complejos y multidimensionales, debe tenerse en cuenta y evaluarse la contribución de los diferentes actores que intervienen en la cadena de cumplimiento (una tarea para la cual el CdG está bien preparado, debido a su perspectiva transversal). Si hay que enfrentarse a nuevos problemas, debe alentarse a los MDO para que innoven, apliquen soluciones piloto y aprendan qué funciona antes de implementar fielmente un plan de cumplimiento con metas específicas.¹²

Por lo tanto, el CdG tiene que centrarse en aplicar de forma inteligente los marcos e instrumentos de desempeño que toman en cuenta estos efectos potenciales no deseados, en lugar de abandonar del todo este enfoque. Además, en lo que respecta específicamente a ALC, resulta difícil encontrar un problema de uso excesivo de herramientas de desempeño. En la mayoría de los países, su introducción implicaría un paso adelante respecto de un enfoque de gestión pública orientada a los procesos. Por otro lado, en muchos casos de la región, la dificultad estriba en mejorar la prestación de servicios a partir de bajos niveles

¹² Véase Diamond (2021a) sobre las diferencias entre distintos tipos de objetivos, como “construir un cohete” (en cuyo caso las causas y efectos son bien conocidas) y “criar un hijo” (una relación más compleja entre las acciones y los efectos). Véase también Hudson (2019) sobre las disimilitudes entre una “implementación administrativa” clara y una “implementación experimental”, en la cual los mecanismos de causa y efecto son inciertos; por otro lado, también vale considerar una “implementación política” en contextos de conflicto en relación con los objetivos y actividades. De la misma manera, Franco-Santos y Otley (2018) señalan que las metas y el monitoreo pueden funcionar mejor en situaciones altamente programadas y que se entienden de manera adecuada, pero pueden encontrar dificultades en contextos de incertidumbre y de contingencias.

de desempeño, una tarea para la cual las metas y el seguimiento son especialmente útiles.¹³ En algunos países de ALC, el primer reto consiste en producir datos fiables a partir de los cuales medir el desempeño de manera apropiada.

Asimismo, cada vez queda más claro que, además de utilizar los marcos de desempeño, el CdG puede recurrir a un conjunto más amplio de herramientas para lograr sus fines, conjunto que puede desplegarse de un modo selectivo a partir de las necesidades y capacidades de cada CdG. La mayoría de los objetivos no depende totalmente (o incluso principalmente) de medidas tomadas por los MDO del gobierno central, sino de disposiciones y comportamientos adoptados por los gobiernos subnacionales, el sector privado, las organizaciones comunitarias o los propios ciudadanos. Para estos fines, un enfoque de mando y control (*command and control*) desde el centro sería ineficaz, ya que el CdG carece de autoridad sobre dichos actores externos para establecer objetivos y exigir rendición de cuentas de la ejecución, y puede que además no comprenda los contextos locales para fijar las mejores metas y planes. En estos casos, la opción correcta podría implicar el uso de herramientas alternativas como las que propone el enfoque de “gobernanza en red”, que pone el acento en la cooperación mutua de los actores motivados por objetivos compartidos (Rhodes, 2017). Por ejemplo, en 2018, la Presidencia de Chile lanzó la iniciativa *Compromiso País* con el fin de reducir la pobreza, para lo cual reunió a entidades públicas, empresas, universidades y organizaciones de la sociedad civil, con el compromiso de trabajar juntos en aspectos específicos de la privación social. Sobre esta base, se creó un plan integral y colaborativo para abordar la pobreza multidimensional. Este abordaje apunta a la posibilidad de adoptar una gama más amplia de instrumentos como parte de la caja de herramientas del CdG, para su aplicación selectiva según los objetivos que se busca alcanzar y sus contextos de operación.

¹³ Parte de la crítica de las metas es que no consiguen cambiar los servicios públicos “de buenos a excelentes”, ya que la búsqueda de la excelencia puede implicar focalizarse en la motivación y la ética de los funcionarios públicos. Sin embargo, cuando se trata de establecer estándares básicos de desempeño, la fijación de metas puede ser el enfoque correcto (Barber, 2016; Davies, Atkins y Sodhi, 2021).

Técnicas y enfoques nuevos y mejorados: políticas basadas en la evidencia, laboratorios de innovación, ciencias del comportamiento y gobernanza regulatoria

En los últimos años, los gobiernos han adoptado diversas técnicas nuevas para mejorar la calidad de la elaboración de políticas y la prestación de servicios. En muchos países, entre ellos los de ALC, dichas técnicas suelen ser impulsadas por el CdG, debido a factores como el interés por alterar la inercia que predomina en ciertas burocracias sectoriales; la necesidad de asegurar que se han llevado a cabo controles de calidad adecuados antes de que las decisiones lleguen al despacho del jefe del ejecutivo, o la capacidad de reunir conocimientos nacionales e internacionales que pueden no estar presentes en todos los ministerios. Aun cuando el objetivo sea diseminar e incorporar estas prácticas en los MDO, quien da el puntapié inicial para estos nuevos enfoques suele ser el CdG. He aquí algunos ejemplos:

- *La creación de laboratorios de innovación.* Aunque no se cuenta con una definición única de estas unidades, las existentes tienden a compartir algunas características (Acevedo y Dassen, 2016): reconocen el valor de la experimentación y, por lo tanto, del fracaso, como posibilidad de una iniciativa del gobierno; implementan programas piloto a corto plazo y evalúan sus impactos; se basan en gran medida en las tecnologías digitales y la ciencia de datos; son multidisciplinarias (en comparación con el carácter más especializado de los organismos públicos tradicionales); intentan colaborar y crear soluciones juntamente con los actores no gubernamentales; e intentan diseminar sus enfoques en el campo del sector público. Muchos laboratorios de ALC se han centrado en las políticas de gobierno abierto, mientras que la experiencia a nivel mundial lo ha hecho principalmente en aplicar enfoques de “pensamiento de diseño” (*design thinking*) a la solución de problemas, así como un diseño de políticas centrado en el usuario que busca trascender los límites ministeriales (McGann, Wells y Blomkamp, 2021). Por lo tanto, la innovación suele procurar reemplazar la perspectiva institucional tradicional en el diseño de políticas por una perspectiva sistémica que integra los servicios para abordar mejor las necesidades y experiencias de los ciudadanos.

En la última década, varios países de ALC han creado estas unidades. Un factor crucial de su éxito ha sido el nivel de apoyo de los principales

líderes del gobierno (Acevedo y Dassen, 2016). En ese sentido, los laboratorios basados en el CdG (como el Laboratorio de Gobierno en Chile, con asiento en la Presidencia hasta 2022 y luego reasignado al Ministerio de Finanzas) pueden ser más eficaces que los que tienen su sede en las entidades ministeriales o sectoriales, al menos cuando se trata de enfrentar desafíos de políticas interministeriales.

- *La conformación de unidades de ciencias del comportamiento.* El atractivo de la economía del comportamiento¹⁴ en las administraciones públicas de ALC ha experimentado un crecimiento significativo en la última década. Hacia comienzos de 2022, un inventario regional de intervenciones de políticas del comportamiento que específicamente incluían experimentos de evaluación contaba con más de 70 casos.¹⁵ En muchos países, esta iniciativa estuvo dirigida por unidades de ciencias del comportamiento basadas en CdG, como el *Behavioral Insights Team* de Reino Unido (creado en la Oficina de Gabinete en 2010), el *Social and Behavioral Sciences Team* (fundado en 2015 en la Oficina Ejecutiva del Presidente), entre otras. Estas unidades suelen trabajar con los MDO para diagnosticar, diseñar, probar y evaluar intervenciones basadas en el comportamiento, y proporcionan orientación y construcción de capacidades a las entidades implementadoras (Afif, 2017). Su meta es mejorar la implementación mediante intervenciones de bajo costo en lugar de moldear la toma de decisiones estratégicas. Los críticos han señalado que la mayoría de las intervenciones conductuales tiene efectos débiles,¹⁶ pero esto no ha impedido la creación de más de 200 “unidades de empuje” (*nudge units*) en todo el mundo.
- *Adopción de estándares de evidencia más sólidos en la elaboración de las políticas y las regulaciones.* Algunos países de ALC han fortalecido sus marcos institucionales para la política regulatoria del gobierno en su conjunto con el establecimiento de un organismo especializado responsable de promover la calidad regulatoria. Estos organismos aplican diversas herramientas, como evaluaciones de

¹⁴ La economía o las ciencias del comportamiento estudian los factores psicológicos, cognitivos y sociales que moldean la conducta de las personas. Estas disciplinas impugnan el supuesto de racionalidad pura en la toma de decisiones.

¹⁵ Véase <https://behavioral.iadb.org/en/our-projects>.

¹⁶ DellaVigna y Linos (2022) identifican en promedio un impacto estadísticamente significativo, aunque pequeño, del 1,4% respecto de los grupos de control.

impacto regulatorio, simplificaciones administrativas, evaluaciones *ex post* y participación de las partes interesadas, y complementan el rol tradicional del CdG de asegurar que las normativas se rijan conforme a la ley. Sin embargo, solo en unos pocos casos estos esfuerzos generaron un enfoque sistemático y coherente para desarrollar intervenciones regulatorias. Asegurar un apoyo político de alto nivel y situar la unidad regulatoria en el CdG puede contribuir a una integración más eficaz de estas prácticas (Farías et al., 2022). El liderazgo del CdG en esta materia también es visible y ha ido ganando cada vez más importancia en varios países de la OCDE, como Estados Unidos (a través de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios de la Oficina Ejecutiva del Presidente) o República de Corea (Oficina de Reforma Regulatoria de la Oficina del Primer Ministro), aunque en otros países esta responsabilidad es compartida por otras entidades, como los ministerios de Justicia o Economía (OCDE, 2018b).

En algunos países de la OCDE, como Nueva Zelanda y Reino Unido, el foco cada vez mayor del CdG en la calidad regulatoria ha sido acompañado por iniciativas más amplias para mejorar la calidad del asesoramiento en materia de políticas en todo el gobierno, con el fin de fortalecer el proceso de elaboración de políticas. Esta tarea se ha realizado mediante la codificación de buenas prácticas en el asesoramiento de políticas (teniendo en cuenta múltiples perspectivas, estableciendo procesos de garantía de calidad, etc.), la diseminación de metodologías (pensamiento de diseño, ciencias del comportamiento, analítica de datos, etc.), y la creación de profesiones relativas a las políticas en la administración pública (que incluyen programas de estudio específicos, habilidades y estándares de asesoramiento en materia de políticas). En Reino Unido, esto se ha complementado con el desarrollo de una red de [What Works Centres](#), ubicados en la Oficina de Gabinete, para compartir evidencia sobre las políticas.

Vale señalar que estas nuevas técnicas se pueden desarrollar en sectores específicos, con una participación limitada del CdG. No obstante, en algunos casos el CdG puede participar en su diseminación en todo el sector público. Por ejemplo, en 2014 el Ministerio de Educación de Perú lanzó un laboratorio (MinEduLAB) centrado en la innovación, los enfoques conductuales y las evaluaciones de impacto rigurosas. Desde entonces ha financiado varias soluciones innovadoras vinculadas a prioridades

ministeriales, en asociación con líderes mundiales en materia de políticas basadas en la evidencia, como el Banco Mundial, el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), e Innovations for Poverty Action (IPA). El MinEduLAB se suele considerar un caso exitoso. De hecho, Perú ha sido uno de los pocos países de ALC que ha mejorado su desempeño en las últimas ediciones de la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA). Sin embargo, no hay muchos MinEduLAB en el horizonte. Parte de la razón de ser del compromiso del CdG con la innovación es romper la inercia sectorial, ya que se alienta a los MDO para que pasen de implementar políticas similares a las que ya conocen a asumir mayores riesgos a la vez que evalúan el impacto de sus intervenciones. Por lo tanto, el liderazgo del CdG puede ser primordial para doblegar las resistencias y diseminar realmente estas técnicas a través del sector público.¹⁷

Una consideración relevante es si estas herramientas y unidades en verdad responden a las necesidades de políticas y de gestión en cada caso, o sencillamente a modas internacionales. Además del apoyo de los principales líderes, una condición favorable para el éxito de estas unidades es que tengan, en efecto, un problema por resolver y que se enfoquen en retos prioritarios. Si solo se trata de seguir una tendencia global, puede que estas unidades se conviertan en “una más” que compite por la atención y el tiempo de los líderes del gobierno, lo cual añade mayor congestión al CdG. Si los MDO ya han integrado el uso de enfoques innovadores y conductuales cuando es útil para sus objetivos de políticas, al CdG le convendría pensarlo bien antes de establecer una unidad de este tipo. Al contrario, cuando predominan la inercia y el escaso uso de evidencia, estos equipos pueden ser convenientes promotores de nuevas técnicas y abordajes. En ciertos casos, puede que se requiera el liderazgo del CdG para proporcionar el impulso inicial y construir capacidades, pero una vez que esto se haya logrado en los MDO es aconsejable que el CdG delegue dicha tarea para evitar el riesgo de una sobrecarga en el centro.

¹⁷ Pertenecer al CdG puede ser no solo una cuestión institucional sino también física: la ubicación física de la unidad especial importa; David Halpern (fundador de la Unidad de Ciencias del Comportamiento de Reino Unido) declaró que los asuntos del gobierno se realizan creando redes, en reuniones informales y mediante el encuentro con gente cercana a Whitehall, sobre todo en el vestíbulo de Downing Street 10 (la sede del primer ministro). Para hacer esto, hay que estar físicamente cerca de las personas que pueden ayudar a que las cosas se hagan realidad. Véase <https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/special-ones-leading-prime-ministerial-units-government>.

En resumen, muchos países han incorporado nuevos enfoques para optimizar sus marcos de desempeño y complementarlos con un conjunto más amplio de herramientas, sobre todo para movilizar una red de actores clave involucrados en el cumplimiento. Además, normalmente con la orientación y el liderazgo del CdG, se han desarrollado ciertas técnicas para ampliar el uso de análisis y evidencia en la elaboración de políticas y regulaciones; para innovar en el diseño de políticas, a menudo a través de una perspectiva centrada en el ciudadano; y para aprovechar las ciencias del comportamiento a fin de maximizar el impacto de las intervenciones de políticas. Las políticas deberían elaborarse en los ministerios, pero en ciertos contextos (debido al carácter transversal de las cuestiones de políticas, al grado de prioridad del problema, o a la presencia persistente de la inercia, incluso frente a resultados decepcionantes) el CdG puede asumir un rol más influyente a la vez que intenta construir capacidades en los MDO. Sobre todo, tiene que apoyar, desafiar, facilitar y empoderar el trabajo de los MDO. Todos estos enfoques y técnicas han ampliado la caja de herramientas del CdG, pero exigen selectividad para que se apliquen las herramientas que específicamente abordan las brechas y dificultades pertinentes en su contexto.

Enseñanzas de una década de reformas del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe y en todo el mundo

Las reformas que se limitan a la “cúspide” del gobierno suelen ser insuficientes para producir un impacto sostenido

Los esfuerzos de reforma del CdG pueden catalizar selectivamente mejoras más amplias en el desempeño del gobierno. Como lo describen Lafuente y González (2018), la introducción de enfoques de “cumplimiento” (*delivery*) en ciertos países de ALC ha producido la revitalización de oficinas de planificación y monitoreo que en muchos casos habían perdido relevancia. Además, en contextos de muy baja capacidad general, en los cuales no se habían adoptado previamente prácticas de gestión sólidas, algunas de estas reformas han transformado la manera de operar de la administración pública. Aun cuando el CdG se centre en un conjunto pequeño de objetivos prioritarios, la introducción de rutinas y herramientas nuevas puede

tener efectos indirectos y contagios que se transmiten a aspectos más generales de la labor del gobierno.

Sin embargo, muchas reformas recientes del CdG, en ALC y en todo el mundo, se han enfrentado a la dificultad de arraigar los nuevos enfoques, institucionalizarlos y darles continuidad. Para alinear de manera efectiva los MDO con prioridades y objetivos compartidos, cualquier nueva unidad y cualquier nuevo proceso del CdG suelen requerir un mandato claro del gobierno y el apoyo visible del jefe del ejecutivo para empoderar a los actores clave. Estos deben mostrar de modo fidedigno que gozan de la confianza del jefe del ejecutivo y de los principales líderes gubernamentales. La atención del jefe del ejecutivo en estos temas es un bien escaso; los acontecimientos y crisis emergentes a menudo distraen su atención de la aplicación sistemática de reformas anteriores. Por lo tanto, con el tiempo, muchas rutinas dirigidas por el CdG tienden a perder su impulso. Además, en los niveles superiores del CdG la rotación de personal es habitual, ya que sus líderes se sitúan en la compleja intersección de la política y las políticas. Esta rotación también puede exacerbar la dificultad de incorporar nuevas prácticas, porque puede que los funcionarios nuevos prefieran establecer sus propias prioridades.¹⁸ Como resulta obvio, este proceso se intensifica cuando cambian los gobiernos: los jefes del ejecutivo generalmente tienen un incentivo político para que no se les perciba como continuadores de las prácticas de sus predecesores, sobre todo si pertenecen a partidos políticos diferentes (aunque a veces estas prácticas o unidades terminan reapareciendo con otras denominaciones). Inevitablemente, la configuración y las prácticas del CdG responden a las preferencias del jefe de gobierno (incluida la inclinación a implicarse en asuntos de gestión, su experiencia anterior en puestos directivos, etc.), y a menudo se modifican cuando estas personas cambian. Esta combinación de factores genera un problema recurrente en el fortalecimiento del CdG, a saber, la discontinuidad de los esfuerzos y, por lo tanto, la falta de impacto sostenido para producir resultados.

Esta experiencia pone de relieve la necesidad de complementar las reformas del CdG con iniciativas más amplias para arraigar los

¹⁸ Este fenómeno no es privativo de ALC. Después de documentar la larga búsqueda realizada por Jordania durante décadas para fortalecer su CdG, Beschel y Alhashemi (2020) señalan que la frecuente rotación de personal es un obstáculo de primer orden para arraigar cualquier reforma.

conocimientos, capacidades, habilidades, rutinas y cultura deseados en la administración pública y en el compromiso con los socios externos.

Si el proceso de fortalecimiento se limita al propio CdG, es probable que siga siendo sumamente dependiente del patrocinio permanente del jefe del ejecutivo. En ciertos contextos, esto puede ser un supuesto plausible (por ejemplo, si el jefe de gobierno tiene una fuerte inclinación personal por la gestión), pero en muchos otros resultará infundado. Por lo tanto, la nueva manera de hacer las cosas debe contar con un apoyo más amplio, y apuntar a construir las capacidades y la cultura adecuadas en las diferentes entidades que inciden en el logro de objetivos prioritarios. En este sentido, es crucial tener una comprensión más acabada de los diversos sistemas de cumplimiento en las diferentes áreas de políticas, que a menudo dependen de los servicios de primera línea situados muchas capas administrativas por debajo del CdG. Se trata de un enfoque diferente al de la orientación predominante de las reformas del CdG de los últimos años -con la posible excepción del gobierno federal de Estados Unidos-, que se han concentrado sobre todo en apoyar la creación de nuevas unidades y equipos dentro del propio centro, pero con un involucramiento limitado con los principales MDO y con quienes trabajan con los ciudadanos. La experiencia indica que esto no basta para producir un cambio duradero. Además, integrar las capacidades a través del sistema de cumplimiento puede aliviar al CdG de tener que asumir directamente ciertas tareas, y así minimizar el riesgo de sobrecarga del centro.

Integrar las capacidades a través del sistema de cumplimiento puede aliviar al CdG de tener que asumir directamente ciertas tareas, y así minimizar el riesgo de sobrecarga del centro.

Las reformas de gestión también necesitan una alineación de la cultura organizacional

Además del desafío anterior, otro problema con el que se suelen topar las nuevas prácticas del CdG es el conflicto con la manera preexistente de hacer las cosas. Las administraciones públicas de ALC se han estructurado en gran parte en torno a marcos operativos procedimentales y formales, por oposición a enfoques más flexibles y adaptativos para la solución de problemas y mejor preparados para procurar resultados. Desde luego, estos procedimientos coexisten con prácticas informales que a veces se requieren para que la administración sencillamente funcione; en este sentido, el formalismo burocrático es complementado por el clientelismo, el patronazgo e incluso el patrimonialismo en numerosos países de ALC (Ramos y Milanese, 2021).

Estas tradiciones administrativas están claramente en conflicto con los enfoques que favorecen una ejecución ágil en la solución de problemas, el desbloqueo de obstáculos, la coordinación entre diferentes jurisdicciones y la participación activa con los ciudadanos. Por lo tanto, la experiencia de la reforma del CdG en ALC muestra la presencia de una tensión frecuente con las normas, los valores, las actitudes y los comportamientos que típicamente han predominado en el sector público de la región. Cuando las iniciativas explícitas de reforma chocan con la cultura existente, tiende a prevalecer esta última. Por lo tanto, las reformas del CdG (que suelen centrarse en herramientas técnicas y de gestión “duras”) también deberían tener en cuenta tanto las reglas formales como informales de funcionamiento del sector público. Por ejemplo, el “apagón de los bolígrafos” descrito anteriormente puede ser un obstáculo crucial para cualquier iniciativa orientada a acelerar el cumplimiento de objetivos.

Esto refuerza la necesidad de considerar las características más amplias del sector público y los motores del cambio de comportamiento, incluso en la primera línea de prestación de servicios. Esto requiere tener en cuenta todo el espectro de factores que moldean la conducta de los funcionarios y los servicios de primera línea y en los que puede influir el CdG, como sus capacidades, oportunidades y motivación para actuar de cierto modo.¹⁹ Una de las típicas intervenciones del CdG consiste en introducir un marco de desempeño para crear incentivos para que los funcionarios públicos cumplan objetivos. Sin embargo, esta focalización estrecha en un aspecto de su rol (el cumplimiento) y su motivación debe ir acompañada de una reflexión sobre las oportunidades de las que disponen (¿facilitan los procedimientos administrativos existentes una ejecución oportuna?) y sobre las capacidades que poseen para que las cosas efectivamente se hagan. Por lo tanto, al igual que en la conclusión anterior, la lección que de aquí se desprende indica que la cultura existente puede chocar con las nuevas herramientas y rutinas de gestión. Para la comunidad de práctica global del CdG (incluidos los donantes y las instituciones multilaterales), esto sirve como recordatorio de que la promoción de un conjunto fijo de herramientas en un espectro diverso de tradiciones del sector público puede generar resultados

¹⁹ La teoría “COM-B” del cambio conductual establece que hay tres fuentes principales de la conducta que se pueden intervenir: capacidades (C), oportunidades (O) y motivación (M) (Michie, Atkins y West, 2014).

decepcionantes si no se toman en cuenta la cultura organizacional y otras reglas formales e informales.

Por último, la cultura organizacional también es importante para estructurar la “negociación del servicio público” (*public service bargain*) (Schaffer, 1973) entre los líderes políticos y los funcionarios públicos. Esta relación se suele entender en virtud de un marco de principal/agente, donde los principales (los líderes políticos) fijan la dirección y los agentes (burócratas) implementan sus instrucciones. El problema para los líderes es que los agentes suelen tener más información que los principales respecto de las motivaciones, las capacidades y las competencias en todo el sistema de cumplimiento. En ALC, los jefes del ejecutivo tradicionalmente han intentado abordar esta asimetría de información mediante el nombramiento de cargos políticos de confianza en múltiples estratos de la estructura gubernamental.²⁰ Sin embargo, este enfoque presenta limitaciones: las personas nombradas a veces carecen de los conocimientos técnicos requeridos en esos cargos, y eventualmente se enfrentan a un problema similar de principal/agente al tratar con los servidores públicos que implementan los programas y servicios de los ministerios. Por ello, la creación de nuevas rutinas y herramientas dentro del CdG, como la fijación de metas y el monitoreo de su cumplimiento, puede ser un complemento valioso para abordar las asimetrías de información y, por lo tanto, alinear efectivamente la “negociación del servicio público” entre los líderes políticos y la burocracia. Como ya se describió, debido a los desafíos que plantea la cultura organizacional predominante, puede que sea necesario acompañar estas herramientas con un conjunto más amplio de instrumentos para motivar y facilitar el desempeño de los funcionarios que el CdG también tendría que considerar (por ejemplo, aquellos que se centran en las competencias de la burocracia). Este reto es aún más importante en la medida en que ha ido ganando protagonismo un espectro más extenso de socios de cumplimiento externos a la administración pública.

²⁰ En un estudio aplicado en 22 países, Kopecký et al. (2016) observan que el mayor porcentaje de nombramientos por patronazgo partidario en altos cargos y puestos intermedios tiene lugar en los países de América Latina, en comparación con Europa Occidental, Europa del Este, Europa Meridional y África. El espectro para esta muestra oscila entre un 9% en Reino Unido y un 98% en República Dominicana.

La coordinación multinivel es esencial para el cumplimiento

Las reformas recientes también han puesto de relieve que los gobiernos centrales no suelen ser quienes logran directamente los resultados y, por lo tanto, el rol de coordinación del CdG también debería aplicarse de manera vertical. Los países más grandes de ALC son federales, lo que significa que diversas áreas clave de políticas (educación, salud, seguridad ciudadana, etc.) están gestionadas por administraciones subnacionales autónomas a nivel estadual/provincial o municipal. Muchos otros países de ALC, si bien son formalmente unitarios, han descentralizado la prestación de servicios en dichas áreas de políticas en los gobiernos regionales y locales. En algunos casos, han surgido cadenas más complejas de prestación de servicios con la participación de actores privados y de la sociedad civil. Por lo tanto, restringir las rutinas y herramientas del CdG a los procesos del gobierno central suele ser insuficiente. Los CdG deben tener en cuenta la naturaleza de las asociaciones de colaboración y el conjunto de instrumentos a su disposición (como las reglas de financiamiento, la fijación de estándares, y la divulgación de buenas prácticas y metodologías) para promover la alineación y coordinación multinivel con los gobiernos subnacionales, creando incentivos para que se centren en los objetivos priorizados. Esto es más difícil de conseguir cuando depende de que cada MDO desarrolle estos marcos y prácticas por su cuenta y, por ende, el CdG está bien situado para proporcionar orientación general y coordinación en estas colaboraciones. La fuerte dependencia que la mayoría de los gobiernos subnacionales de ALC tiene de las transferencias del gobierno central (Radics et al., 2022) refuerza la necesidad de una coordinación y colaboración entre niveles de gobierno. Las *delivery units* más recientes, en países como Perú y Colombia, se han enfocado explícitamente en el trabajo colaborativo con sus contrapartes subnacionales. Desde luego, esta colaboración puede verse perjudicada por conflictos políticos entre diferentes niveles de gobierno, lo que requiere un sólido ejercicio de la función política del CdG.

Las reformas del Centro de Gobierno deben conectarse con el proceso presupuestario

Una dificultad persistente en muchas unidades del CdG instituidas en los últimos años ha sido conectar su trabajo con los procesos liderados por las oficinas de presupuesto (Lafuente y González, 2018).

En la mayoría de los países, las prácticas presupuestarias ya están bien establecidas y crean, para los MDO, incentivos evidentes orientados a su acatamiento. En las unidades del CdG, sobre todo en aquellas centradas en la gestión del marco de desempeño para las prioridades del gobierno, la desconexión con la oficina presupuestaria puede ser crítica; sin una integración adecuada de sus respectivos procesos, es probable que los MDO sigan enfocándose en lo que se requiera para asegurar los recursos presupuestarios en lugar de hacer lugar a las nuevas rutinas del CdG. Un marco de desempeño eficaz integra la priorización, la planificación y el presupuesto en un proceso iterativo, asegurando que los planes tengan en cuenta las realidades fiscales, pero también que se asignen recursos suficientes a los principales objetivos del jefe del ejecutivo (y del gobierno en su conjunto) y a sus planes de cumplimiento. Ciertos países de la OCDE llevan a cabo revisiones del gasto (*spending reviews*) para asegurar un abordaje más estratégico del presupuesto, considerando los gastos de línea de base y no solo los cambios anuales marginales. Varios países de ALC han adoptado marcos de gasto a mediano plazo, pero en la mayoría de estos casos lo que se ha intentado es promover la disciplina macrofiscal y no necesariamente una revisión de las asignaciones presupuestarias según objetivos priorizados (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2019).

Una enseñanza para resaltar es que se requiere dedicar más esfuerzos para integrar a los ministerios de Finanzas (sobre todo en su rol de autoridades presupuestarias) en cualquier rutina nueva del CdG. Las prioridades divergentes y a veces en conflicto de los ministerios de Finanzas y de las oficinas del Presidente o del Primer Ministro son un tema clásico en la administración pública, ya que los primeros normalmente se centran más en la disciplina fiscal y los segundos en producir resultados a corto plazo, como respuesta al ciclo electoral. Estas diferencias reflejan sus respectivas posiciones en la estructura de gobierno y, si se gestionan de manera adecuada, pueden ser una fuente de tensión creativa que mejora la labor general del gobierno. Sin embargo, adoptar reformas del CdG aisladas del ministerio de Finanzas parece ser una opción ineficaz; el proceso presupuestario seguirá dominando las priorizaciones y la coordinación del gobierno en su conjunto. Por lo tanto, una comprensión revisada de las herramientas disponibles para gestionar el gobierno debería abordar este reto crucial.

Las unidades del Centro de Gobierno deben tomar conciencia del riesgo de sobrecarga del centro y de que se desvíe su misión

Otro problema de las unidades del CdG establecidas recientemente ha sido la tendencia a asumir tareas ajenas a su misión original. En particular, esto ha afectado las *delivery units* en todo el mundo (Shostak, 2015) y en ALC: a algunas se les ha encargado realizar un seguimiento de miles de compromisos presidenciales contraídos en las visitas a diferentes localidades (Lafuente y González, 2018); otras unidades, en la práctica, se han convertido en oficinas de gestión de proyectos que realizan un seguimiento de la ejecución de actividades y productos, pero sin coordinación interministerial ni un foco en los resultados; un tercer grupo se ha centrado principalmente en las comunicaciones; y, por último, algunas se tornaron en unidades de innovación. Es inevitable que los equipos competentes reciban solicitudes adicionales de los jefes del ejecutivo. Sin embargo, algunos de estos casos sugieren que las unidades no se crearon con una necesidad clara ni con un mandato que las precediera, de modo que tuvieron que encontrar su lugar en un ecosistema del CdG a menudo hacinado. Por lo tanto, en un contexto en el que la reforma de los CdG se ha vuelto una tendencia mundial, es esencial asegurarse de que se den las condiciones básicas para el éxito, es decir, debe haber una necesidad bien identificada para dicha unidad, más un mandato claro, con un fuerte respaldo político y una comunicación visible para todas las partes interesadas.

Además, la creación de nuevas unidades siempre implica el riesgo de una sobrecarga del CdG; por ello, en el proceso de reforma del CdG hay que ser estratégico y selectivo. En ALC y otros lugares, el creciente interés en el trabajo del CdG en ocasiones ha producido una proliferación de unidades y equipos en el centro. Esto puede crear una congestión que disminuye la efectividad total del CdG, estimula los conflictos internos y genera una excesiva carga de informes en los MDO. Por lo tanto, cualquier proceso de fortalecimiento o de reforma del CdG debe considerar las brechas y los recursos disponibles en cada contexto, con el fin de enfocar este proceso de manera selectiva.

En este capítulo se ha esbozado la definición básica de CdG, y se han presentado tres fuentes principales que remodelaron la actual comprensión del rol, las funciones y los instrumentos del CdG a lo largo de la última década. Se trata de presiones externas a partir

de cambios sociales, económicos, políticos, fiscales y tecnológicos; innovaciones en las herramientas y técnicas disponibles para liderar los gobiernos, y las enseñanzas de una década de reformas del CdG en ALC y en todo el mundo. El propósito principal del CdG sigue siendo tan fundamental como antes: gestionar y alinear el gobierno en su conjunto dirigiendo esa compleja maquinaria con la finalidad de lograr resultados para (y cada vez más *con*) los ciudadanos. Debido a estos cambios, es preciso actualizar las funciones y herramientas clave del CdG, a la vez que se reconoce la necesidad de priorizarlas y secuenciarlas para abordar los problemas y brechas específicos en cada caso. No se pueden fortalecer todas las funciones al mismo tiempo. En los capítulos siguientes se analizan en detalle los componentes esenciales de cada función del CdG (capítulo 2); se presenta un menú de prácticas e instrumentos que pueden contribuir a mejorar cada función (capítulo 3), y se describe una herramienta de autoevaluación (la Matriz de Desarrollo Institucional del CdG) para ayudar a los funcionarios del CdG a priorizar las funciones que requieren una mejora más urgente en sus gobiernos (capítulo 4). Cada país tiene un CdG; la diferencia está en cómo estos centros llevan a cabo sus funciones clave. Ese tema se abordará directamente en los próximos capítulos.



2

El nuevo papel del Centro de Gobierno y sus funciones

Gestión estratégica

Coordinación horizontal y vertical

Monitoreo y mejora del desempeño

Gestión política de las políticas

Comunicación, rendición de cuentas y compromiso ciudadano

Moldear las capacidades y la cultura del gobierno

Construcción de inteligencia y capacidad analítica

Conclusiones

EL CENTRO DE GOBIERNO

NUEVAS PERSPECTIVAS TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS

El nuevo papel del Centro de Gobierno y sus funciones

Sobre la base de los cambios y el aprendizaje que se han detallado en el capítulo anterior, el capítulo 2 ofrece una reevaluación de las funciones básicas que el Centro de Gobierno (CdG) debe desempeñar en el nuevo contexto. El trabajo original del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre este tema (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013; 2014) había identificado cinco funciones claves del centro. Posteriormente, dicho marco, con ajustes relativamente menores, ha servido como referencia para diferentes estudios, lo cual pone de manifiesto el consenso que ha existido sobre el papel del CdG.²¹ Dichas funciones eran las siguientes:

- *Gestión estratégica*: se refiere al establecimiento de una visión coherente y a la planificación de las prioridades del gobierno para garantizar objetivos consistentes, accionables y medibles.
- *Coordinación de políticas*: abarca la aplicación de enfoques integrados, del gobierno en su conjunto (*whole-of-government*), en el diseño y la implementación de políticas.
- *Monitoreo y mejora del desempeño*: incluye la existencia de un sistema de seguimiento del desempeño; el uso de la información que dicho sistema proporciona para la toma de decisiones sobre las prioridades; la presentación de informes periódicos al jefe del ejecutivo, y la intervención para mejorar el desempeño de los ministerios y organismos.
- *Gestión política de las políticas*: implica una estrategia coordinada de negociación con los principales actores para garantizar la aprobación e implementación de las prioridades del plan de gobierno.

²¹ Por ejemplo, el Banco Mundial (2018) afirma que las instituciones del Centro de Gobierno (CdG) se ocupan de la gestión estratégica, la coordinación, el seguimiento y la comunicación de las decisiones gubernamentales. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que las definiciones funcionales del CdG pueden incluir instituciones u organismos que desempeñan funciones gubernamentales transversales básicas, como la planificación, la coordinación, el establecimiento de prioridades y el papel de liderazgo político (OCDE, 2021).

- *Comunicación, rendición de cuentas*: comprende una estrategia de comunicación del gobierno en su conjunto y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

El marco revisado que se presenta en estas páginas se basa en las cinco funciones originales enunciadas arriba, al tiempo que aborda los retos recientes esbozados en el capítulo anterior y las innovaciones en la práctica del CdG. Se han considerado los aportes resultantes de una amplia revisión de la literatura académica y de políticas existente sobre el CdG, las contribuciones de expertos y funcionarios de América Latina y el Caribe (ALC) y otras regiones, y las propias conclusiones del BID a propósito de su trabajo sobre el CdG en más de 15 países. Los componentes clave de las cinco funciones originales se han revisado a fin de que reflejen la nueva lectura que el BID hace acerca de estos conceptos. Además, se han agregado dos funciones (configuración de las capacidades y la cultura del gobierno, y desarrollo de la inteligencia y la capacidad analítica) para apuntalar a las cinco anteriores, las que deben ser abordadas de forma selectiva según las necesidades de cada gobierno y su contexto. En conjunto, el desempeño de las funciones mencionadas dotará al CdG de los medios necesarios para garantizar *la visión y la gestión generales del gobierno*: ayudar a establecer sus prioridades; alinear los planes y los recursos para alcanzarlas; coordinar a los actores, tanto internos como externos, que participan en su cumplimiento; realizar un seguimiento de los avances; apoyar la remoción de obstáculos y comunicar los resultados a la ciudadanía, garantizando al mismo tiempo que las distintas entidades dispongan de las capacidades y la inteligencia analítica necesarias para cumplir la misión del gobierno de lograr buenos resultados para los ciudadanos, en el presente y en el futuro. En resumen, el CdG utiliza su influencia y su poder políticos para obtener resultados e impulsar el cumplimiento de las prioridades, al tiempo que construye capacidades, fomenta una cultura guiada por el desempeño, y utiliza su capacidad analítica para garantizar que la formulación de políticas y la toma de decisiones se basen en evidencias y conocimientos suficientes, que pueden provenir o no de la maquinaria estatal. El gráfico 2.1 presenta un resumen del marco actualizado.

Para empezar, el presente capítulo establece y examina las funciones básicas del CdG. A continuación, describe las nuevas funciones transversales del centro, las cuales se basan en la configuración de las capacidades y la cultura adecuadas, así como en el desarrollo de

la inteligencia y la capacidad analítica en todo el gobierno, con el CdG desempeñando un papel de liderazgo. Por su parte, el capítulo 3 presenta y examina las nuevas prácticas y herramientas disponibles para la puesta en marcha de estas funciones en el mundo real, además de contener ejemplos que ilustran el hilo conceptual.

Gráfico 2.1.
Funciones principales del Centro de Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Estas funciones deben desempeñarse de forma integrada a lo largo de todo el ciclo de políticas. Si bien desde el punto de vista analítico las funciones son distintas, y en la práctica requieren diferentes competencias, conocimientos, procesos y herramientas, también deben tener en cuenta las demás funciones y operar de forma coherente. Por ejemplo, las rutinas de coordinación interministerial solo pueden ser efectivas si se ha desarrollado un entendimiento compartido sobre las prioridades y los objetivos del gobierno; del mismo modo, el monitoreo añade más valor cuando existen planes de implementación creíbles y detallados. Esta conexión entre las funciones destaca la importancia de desarrollar capacidades que pueden abarcar a muchas de ellas, y el CdG no debe dar por sentado que los ministerios, departamentos y organismos (MDO) responsables de los objetivos prioritarios ya las poseen. El gráfico 2.2 presenta una versión simplificada de las funciones “en acción” a lo largo de todo el ciclo de políticas. La secuencia incluye el papel del CdG a la hora de convertir las aspiraciones del gobierno en prioridades viables; guiar la iteración entre el desarrollo de políticas, la asignación presupuestaria y la planificación del cumplimiento; monitorear la ejecución de los planes y programas, y coordinar toda la cadena de cumplimiento para superar los obstáculos, y, por último, garantizar una rendición de cuentas adecuada y una comunicación bidireccional con los ciudadanos. A lo largo de estos procesos, el CdG desempeña un papel fundamental para asegurar la gestión de los actores políticos y sociales, así como el desarrollo de las capacidades y la inteligencia necesarias para obtener resultados eficaces.

Gráfico 2.2.
El trabajo del Centro de Gobierno en el ciclo de políticas



Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo, es fundamental subrayar la necesidad de que los funcionarios del CdG prioricen sus esfuerzos con base en una evaluación clara de las brechas existentes y los recursos disponibles en el contexto específico de su trabajo. Aunque es importante mantener un enfoque integrado, que considere el impacto colectivo de las funciones del centro, cada gobierno, al definir el siguiente paso en el establecimiento o la mejora de las prácticas del CdG, debe identificar qué funciones y actividades requieren más desarrollo o mejora. Este capítulo y el capítulo 3 presentan una variedad de instrumentos que los centros pueden emplear para desempeñar sus funciones básicas. Sin embargo, la selección de las rutinas y herramientas adecuadas debe ser flexible y estratégica, y estar cuidadosamente adaptada a las necesidades, los recursos, las condiciones propicias y las capacidades existentes de cada gobierno. No se trata aquí de abogar por un enfoque *único*. Por último, el

capítulo 4 presenta una herramienta de autoevaluación dirigida a ayudar a los funcionarios a establecer prioridades. En las secciones siguientes se analizan los componentes básicos de cada función.

Gestión estratégica

Esta función consta de cuatro componentes clave: 1) el establecimiento de un marco de desempeño integrado como base para la obtención de resultados; 2) la capacidad de fijar prioridades claras para el gobierno en su conjunto; 3) el desarrollo de planes de cumplimiento detallados para alcanzar dichas prioridades, y 4) la alineación de los recursos presupuestarios necesarios. El CdG trabaja en la gestión general del gobierno, pero se centra especialmente en sus prioridades estratégicas.

Una comprensión actualizada de la función de gestión estratégica incluye las siguientes prácticas básicas:

- Mayor consideración del *marco de desempeño del gobierno* como fundamento básico para la obtención de resultados y la institucionalización de un sector público más orientado a los resultados.
- Una reafirmación de la importancia de *establecer prioridades claras para todo el gobierno*, que definan con claridad la “huella” o el legado de una administración, basadas en un contrato social sólido o en una coalición de apoyo, preferiblemente cuando el nuevo gobierno asume en su mandato.
- La operacionalización de las prioridades mediante *planes de cumplimiento*, los que deben ser detallados y tener un enfoque interministerial y orientado a los resultados.
- *Alineación de las prioridades, los planes y los recursos presupuestarios* mediante un proceso iterativo y una colaboración más estrecha con el ministerio de Finanzas.

Estas prácticas varían de un país a otro, y cada uno de ellos puede tener que priorizar su siguiente paso en el camino de mejora en función de su nivel de desarrollo y sus necesidades y recursos.

Marco de desempeño

La atención principal del CdG se centra en las principales prioridades gubernamentales; sin embargo, el éxito de cualquier gobierno requiere que exista un marco más amplio para gestionar en función de los resultados, en el cual sea posible definir y acordar los objetivos ministeriales, así como establecer las rutinas que alineen y estimulen su cumplimiento. Para los CdG que se encuentran en sus primeras fases de desarrollo, un marco de desempeño básico para fijar objetivos y hacer un seguimiento de los avances puede proporcionar los cimientos para desarrollar las prácticas más avanzadas que se exponen en esta publicación.

Un marco de desempeño sólido unifica el enfoque del gobierno en su conjunto y facilita las tareas de: establecer los objetivos con cada MDO; alinear los presupuestos; establecer las responsabilidades internas; realizar un seguimiento del desempeño de los organismos, motivar su mejora a través de los incentivos adecuados e intervenir para apoyarlos cuando tal desempeño no es satisfactorio. Más aún, el contar con un marco de desempeño sólido y coherente, y con sus rutinas asociadas, aumenta la probabilidad de que los planes del gobierno se traduzcan en resultados. En primer lugar, la definición de objetivos claros hace posible una comprensión colectiva de lo que es importante entre todos los responsables del cumplimiento, incluidos los de primera línea. Segundo, permite asignar los recursos presupuestarios mediante su direccionamiento hacia objetivos estratégicos, y no simplemente con base en criterios meramente inerciales o incrementales. En tercer lugar, un marco de desempeño define enfoques y normas para una planificación eficaz de la implementación de las políticas, y detalla las actividades, funciones y responsabilidades a lo largo de todo el ciclo de políticas (lo que permite una rendición de cuentas adecuada), así como lo que se espera conseguir, y cuándo, para cumplir las aspiraciones del gobierno. En cuarto lugar, el marco define métricas y rutinas para realizar un seguimiento del avance de los planes, y establece incentivos que conduzcan al cumplimiento de los objetivos. Por último, un marco de desempeño es un generador de oportunidades y capacidad tanto para captar el aprendizaje como para intervenir, cuando sea necesario, y reconducir los programas que no cumplen las expectativas. La alineación de estas actividades, medidas y prácticas en un marco coherente y con una lógica secuencial crea un modelo de gestión para el gobierno en su conjunto, y proporciona una base sólida para establecer prioridades políticas ambiciosas y realistas.

Determinados CdG han desarrollado un enfoque de dos niveles para gestionar la maquinaria gubernamental: un marco de desempeño general complementado con un conjunto selecto de objetivos prioritarios. En ALC, este enfoque de dos niveles se ilustra en casos como los de Colombia (Acosta y González, 2018); Pernambuco, Brasil (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014), y Buenos Aires, Argentina (Alessandro, 2020). En Colombia, durante el período 2014-18, el Plan Nacional de Desarrollo incluyó 831 indicadores, cada uno supervisado por su correspondiente MDO y por el Departamento Nacional de Planeación, que forma parte del CdG. Asimismo, una unidad de cumplimiento (*delivery unit*) de reciente creación en el centro se encontraba enfocada en 21 prioridades (o “megametas”) y un conjunto de metas sectoriales. En Pernambuco, se estableció una serie de objetivos de resultado para tres áreas prioritarias de políticas (“pactos” en materia de seguridad ciudadana, salud y educación), mientras que los restantes planes estaban dirigidos a objetivos de proceso y producto, con sus propias rutinas de seguimiento y mejora del desempeño (para un análisis detallado del Pacto por la Educación de Pernambuco y sus resultados, véase el recuadro 2.1). En el marco de los planes ministeriales generales, Buenos Aires priorizó un conjunto de Compromisos de Gobierno, algunos de los cuales reflejaban un objetivo consolidado que involucraba el trabajo de muchos ministerios y el cumplimiento de sus respectivos planes. También se realizó un seguimiento intensivo del plan general.

Estos ejemplos ilustran la manera en que los CdG permiten garantizar al mismo tiempo un seguimiento selectivo de las principales prioridades y una supervisión más amplia de la actividad ministerial. La mayoría de los países de ALC cuentan con algún tipo de proceso de planificación, al menos formal, y algunos han desarrollado –implícita o explícitamente– un marco de desempeño integrado, instrumento que proporciona una base (en términos de cultura, normas, herramientas, etc.) para cumplir con esta tarea.

RECUADRO 2.1. MEJORA DEL DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES EN PERNAMBUCO, BRASIL

Desde 2008, el estado de Pernambuco aplica un marco sistemático para gestionar el desempeño desde el Centro del Gobierno (CdG). Este marco, hasta 2022 todavía vigente, incluye la definición de objetivos claros y mensurables, la identificación de actividades y recursos presupuestarios alineados con dichos objetivos y el seguimiento periódico de los avances en sesiones basadas en datos dirigidas por el gobernador.

El marco también permite centrarse aún más en una serie de políticas prioritarias. Para tal fin, las sesiones de monitoreo son más frecuentes y el CdG ha creado equipos específicos (con sede en la Secretaría de Planificación y Gestión [SEPLAG]) dirigidos a apoyar a los ministerios competentes en la mejora de los resultados. En 2008, este tratamiento distintivo fue asignado a la seguridad ciudadana; en los años siguientes, los delitos violentos disminuyeron significativamente (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014).

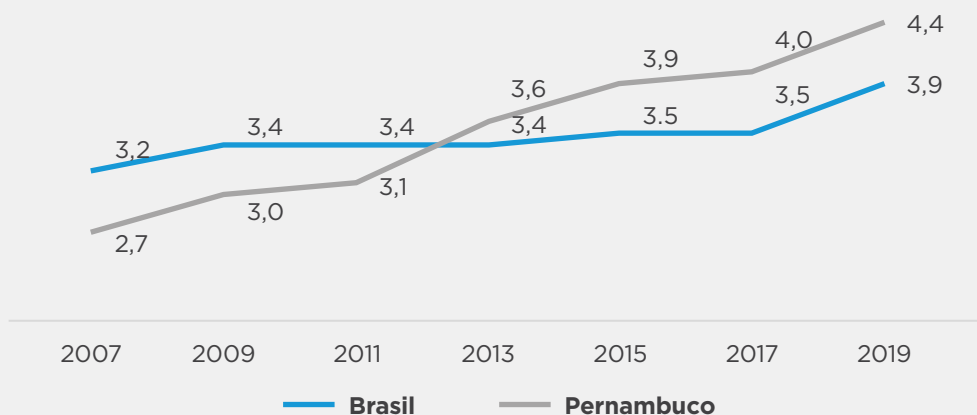
En 2011, el marco dio prioridad a otras dos áreas de políticas: la salud y la educación. El Pacto por la Educación supuso el establecimiento de objetivos a nivel estadual, de distrito educativo y de cada escuela específica. El pacto no solo incluía objetivos de resultado (en términos de desempeño de los estudiantes), sino también objetivos de proceso, y de estos últimos se esperaba que permitieran anticipar los resultados (por ejemplo, tasas de asistencia de los estudiantes, de finalización de los planes de estudio y de asistencia de los padres a las reuniones de padres y docentes, entre otros) y que, en consecuencia, proporcionaran alertas tempranas para introducir medidas correctivas. El equipo de la SEPLAG brindó formación y asistencia especializada en técnicas de gestión a los directores de los centros escolares, especialmente a los que presentaban los resultados de línea de base más bajos.

A través de diversos indicadores fue posible constatar que la educación mejoró radicalmente en Pernambuco. En solo cuatro años, en materia de abandono escolar, el estado pasó de ocupar el puesto 18 (entre las 27 unidades federales con que cuenta Brasil) al tercero en el nivel primario, y del 11 al primero en el secundario (Cruz, 2015). En 2014, seis escuelas secundarias estatales aparecían entre las diez mejores de todo Brasil. Y, como muestra el gráfico R2.1.1, las mejoras se han mantenido a lo largo del tiempo. Mientras que antes del impulso conferido a la educación desde 2011, las escuelas secundarias de Pernambuco se habían desempeñado constantemente por debajo de los promedios nacionales en las pruebas estandarizadas, desde 2015 se han ubicado entre los tres mejores estados cada año.

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 2.1 (continuación)

Gráfico R2.1.1. Desempeño de los alumnos en las pruebas estandarizadas federales, nivel secundario



Fuente: INEP (Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativos). Resultados de nivel medio en los centros públicos. Brasil: INEP; [consultado el 16 de agosto de 2022]. Disponible en: <https://www.gov.br/inep/pt-br/>.

Además del nuevo marco de desempeño, Pernambuco introdujo reformas de políticas específicas en el sector educativo. Por ejemplo, se incrementó considerablemente el porcentaje de escuelas con horario escolar ampliado, por lo que no resulta sencillo determinar qué proporción de la mejora puede atribuirse al propio marco de desempeño. No obstante, es poco probable que estas reformas de políticas hubieran podido adoptarse sin una clara priorización por parte del CdG, ya que ello requería asignar recursos de forma selectiva a este objetivo de políticas.

Aunque la atención del CdG debe seguir centrándose en los objetivos prioritarios para evitar sobrecargar sus recursos, el diseño y la supervisión del marco de desempeño crean una cultura centrada en los resultados y garantizan que se les preste atención, al tiempo que contribuyen a la sostenibilidad de las rutinas de desempeño a lo largo del tiempo. Países como Estados Unidos han establecido por ley las principales características del marco de desempeño, lo que favorece una continuidad de las prácticas esenciales incluso cuando las administraciones cambien o un presidente en particular se encuentre menos preocupado por el desempeño (para más detalles, véase, en el capítulo 3, el marco de desempeño de Estados Unidos). Del mismo modo, el [Programa de Mejoramiento de Gestión](#) de Chile se estableció por ley en 1998 y desde entonces las diferentes administraciones lo han

fortalecido. Aunque es cierto que dicho marco se ha enfrentado a varios desafíos a lo largo del tiempo (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2011), se trata de un caso regional relevante que demuestra que un marco de desempeño explícito, codificado por ley, puede institucionalizar prácticas y rutinas clave más allá del período específico de una administración.

Además de la formalización del marco de desempeño, el capítulo 3 presenta los elementos clave que deben formar parte de un marco sólido. Estos elementos pretenden garantizar que los objetivos del gobierno estén bien definidos y especificados; que los objetivos interministeriales hayan sido priorizados; que la conexión con la asignación presupuestaria esté debidamente secuenciada, y que las responsabilidades y la rendición de cuentas estén claramente establecidas, entre otras características importantes.

Priorización

**Si todo es prioritario,
nada lo es.**

Dos atributos distintivos del CdG son su capacidad para centrarse en las principales prioridades del gobierno y un enfoque que refuerza las responsabilidades de los ministerios competentes. Pasar de una plataforma electoral a enfocarse en la obtención de resultados representa un reto para cualquier gobierno, pero si todo es prioritario, nada lo es. Para las nuevas administraciones, esto implica especificar –dentro de plataformas electorales que suelen incluir un gran número de aspiraciones, con frecuencia expresadas en términos amplios y genéricos– cuáles son los objetivos emblemáticos que requerirán esfuerzos prioritarios, así como una secuenciación de estos esfuerzos. La capacidad de distinguir los objetivos prioritarios para el gobierno en su conjunto de aquellos objetivos que deben gestionar los ministerios y organismos mediante su trabajo habitual es un rasgo definitorio de los enfoques del CdG. Estas prioridades suelen incluir objetivos que podrían representar la identidad y el legado de un gobierno (o su “huella”, como los denomina un funcionario entrevistado para este estudio); un subconjunto de las principales promesas electorales; cuestiones de máxima preocupación para los ciudadanos, y los denominados problemas “retorcidos”,²² que

²² “Los problemas sociales modernos son problemas “retorcidos” (*wicked*) porque los actores discrepan sobre la naturaleza de estos problemas, sobre las posibles soluciones y sobre los valores o principios que deberían guiar las mejoras” (Head, 2022: 21).

suelen estar profundamente arraigados. Para ser impulsados, estos objetivos requerirán del patrocinio político del jefe del ejecutivo y de los principales funcionarios; la alineación de los distintos ministerios y organismos que intervienen en su consecución (así como de los gobiernos subnacionales y los actores no estatales), y el mantenimiento de tales esfuerzos y atención a pesar de los acontecimientos o las crisis cotidianas. Así pues, exigen un grado de atención que difiere de otros objetivos que pueden alcanzarse mediante las operaciones recurrentes o habituales de los ministerios y organismos. Aquí es donde el CdG puede aportar ventajas únicas, especialmente su perspectiva del gobierno en su conjunto y su conexión directa con el jefe del ejecutivo.

Aunque el establecimiento de prioridades puede ser desafiante, es probable que la alternativa (la ausencia de prioridades) resulte muy costosa. La definición de prioridades puede ser interpretada como una señal de que los objetivos y proyectos no priorizados carecen de importancia o, en otras palabras, crear la percepción de que existen “ganadores y perdedores” (Hymowitz, 2016). Además, mantener un conjunto de prioridades a medida que surgen nuevos retos (Harrison, 2016) puede resultar una tarea difícil y establecer prioridades claras puede aumentar los costos políticos si luego el gobierno no cumple, o incluso si los ciudadanos no perciben que dicho cumplimiento sea eficaz (Boswell, 2018). Por esa razón, muchas veces los jefes de gobierno prefieren trabajar con prioridades más difusas o menos explícitas, un enfoque que reduce la posibilidad de aplicar estratégicamente el peso político y las herramientas de gestión del CdG. Así planteadas las cosas, la atención y los recursos del centro (que son siempre limitados) se verán priorizados de hecho por los acontecimientos o las crisis del momento (lo que Barber, 2016, define como “gobernar por espasmos”). Si se quieren alcanzar objetivos ambiciosos y a largo plazo, que exigen esfuerzos dedicados y sostenidos, este enfoque no es el adecuado. Lo correcto sería que todos los funcionarios y dependencias públicas (y, con frecuencia, los propios ciudadanos) sean capaces de identificar claramente los objetivos que han sido priorizados por el gobierno.

Para que un CdG tenga éxito, es esencial distinguir claramente entre prioridades y actividades habituales. En la administración pública pueden coexistir cientos o miles de objetivos diferentes, y ningún CdG puede hacer un seguimiento de todos ellos y responsabilizar de forma estricta a quienes deben cumplirlos. Por ello, el centro

deberá centrarse en las prioridades principales y asegurarse de que los ministerios competentes disponen de enfoques que garanticen la realización de su trabajo. Al intentar abarcarlo todo, el CdG puede crear un incentivo para que las propias organizaciones seleccionen qué objetivos priorizar (aquí es posible hablar de “prioridades inversas”: los MDO se concentran en aquello que les importa, bajo el supuesto de que las prioridades del CdG acabarán abordándose de todos modos). Como se ha demostrado, la “inflación de objetivos” reduce la eficacia de establecer objetivos, ya que los funcionarios tienden a poner el foco en un subconjunto más pequeño, especialmente en aquellos que perciben que están bajo su control en mayor medida (Ang, 2016; OCDE, 2007). Así, el establecimiento de un gran número de objetivos puede generar la idea de que se está garantizando una dirección clara para los ministerios y organismos, pero en la práctica muchas veces proporciona la suficiente laxitud para que estos seleccionen sus propias prioridades, en menoscabo de las prioridades del jefe del ejecutivo y del gobierno en su conjunto. Además, a medida que el número de objetivos crece, es más probable que algunos de ellos entren en conflicto entre sí, desdibujando la misión de la organización y afectando a su desempeño general. Varios funcionarios entrevistados para este estudio compartieron la importancia de establecer pocas prioridades, pero claras, para el éxito de la práctica del CdG.

Es fundamental el jefe del ejecutivo y los líderes gubernamentales se “apropien”; de las prioridades del CdG. Como en cualquier organización, el mandato final de las prioridades solo puede venir de arriba: el jefe del ejecutivo y otros líderes gubernamentales. Sin embargo, esto es necesario, pero no suficiente. El compromiso de los responsables de alcanzar los resultados es lo que potencia su implementación y asegura la atención de los ministerios, los organismos y los demás actores. A su vez, dado que la alineación y el compromiso de los MDO competentes constituye un elemento clave, el CdG debe poner en marcha estrategias conducentes a fomentarlos y garantizar que se entiendan como parte de su mandato principal. Si los objetivos prioritarios surgen de un proceso puramente “tecnocrático”, sin un respaldo visible y genuino de los máximos dirigentes, es poco probable que puedan orientar las decisiones de políticas y presupuestarias subsiguientes. Un anuncio público puede ser una expresión tangible de apropiación por parte del jefe del ejecutivo y del gabinete (y también reforzar la confianza de los ciudadanos). Lo ideal sería que esto ocurriera

al principio de la administración para garantizar el impulso político a la hora de establecer la agenda de políticas del gobierno.

Al mismo tiempo, para que los líderes establezcan prioridades sólidas, el CdG debe guiar un proceso robusto que tenga en cuenta perspectivas más amplias y aporte evidencias sobre el impacto y la viabilidad potenciales.

El proceso conducente a establecer las prioridades es un ejercicio crítico que refleja un contrato social –o una coalición de amplio apoyo– para conseguir que los electores se alineen con la visión y las prioridades del gobierno. Para ser pertinentes y sostenibles, las prioridades deben reflejar las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, los gobiernos también necesitan impulsar coaliciones de apoyo que estén alineadas con las prioridades. Esto implica crear un “entorno autoritativo” entre los actores que deben contribuir a su cumplimiento, incluidos los organismos internos del gobierno y los aliados externos. En efecto, las prioridades establecidas exclusivamente desde el centro pueden adolecer de falta de compromiso por parte de los principales responsables por la ejecución. En la práctica, esto significa que el CdG debe servir de intermediario entre las aspiraciones de los líderes políticos (quienes muchas veces pueden no estar familiarizados con las complejidades de la ejecución) y la experiencia de las burocracias sectoriales, incluidas las de primera línea, que conocen de un modo más directo la realidad sobre la ejecución de las políticas. Si las prioridades no son reconocidas como importantes y alcanzables por quienes tienen la responsabilidad de aplicarlas, carecerán de la capacidad de tracción necesaria. Por lo tanto, la consulta, la comprobación de la viabilidad y la búsqueda de consenso son aspectos fundamentales. Por supuesto, una vez que se ha definido una prioridad, el compromiso o la consulta deben ser complementados con responsabilidades claras sobre los resultados concretos. Esta forma de interacción entre la dirección política y la función pública²³ es una característica común del centro, que surge en varias de sus funciones básicas.

²³ En algunas administraciones públicas de América Latina y el Caribe (ALC) con altos niveles de nombramientos políticos, es posible que el CdG no interactúe directamente con frecuencia con quienes ejercen la función pública permanente. No obstante, aunque los funcionarios de los ministerios competentes ocupen cargos políticos, no es raro que terminen adoptando algunas de las posturas y puntos de vista de las burocracias que dirigen, por lo que la función de intermediación del CdG se hace indispensable.

Al tiempo que explora las prioridades potenciales, el CdG puede ampliar el diálogo para aprender también de perspectivas externas: la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los expertos del ámbito académico tienen la posibilidad de participar en distintas fases del proceso de priorización. La exploración del entorno se considera desde hace tiempo un aspecto importante de la gestión estratégica (Hambrick, 1982). Como se analiza más adelante, últimamente ha cobrado especial relevancia debido a la creciente necesidad de co-crear resultados con organismos no estatales y aumentar la legitimidad de las prioridades. En un contexto de confianza reducida, es vital que el CdG construya un contrato social para apoyar la visión y las prioridades del gobierno. El capítulo 3 propone los pasos y los plazos fundamentales para que el CdG se encuentre en condiciones de guiar el proceso de priorización.

Planificación del cumplimiento

No corresponde al Centro de Gobierno diseñar estos planes, pero sí es necesario que establezca y especifique los estándares; desafíe y apoye a los ministerios para que los elaboren, y, lo que es más importante, sea capaz de alinear sus posiciones cuando varias entidades compartan el mismo objetivo.

Una vez identificadas las prioridades, el siguiente paso para el CdG es asegurarse de que existen planes de cumplimiento sólidos. El CdG debe garantizar que los ministerios y organismos (donde residen los conocimientos sectoriales específicos) elaboren planes sólidos y coherentes entre sí para implementar las prioridades, basados en una metodología consistente. Esto suele requerir que se determinen claramente los objetivos y las metas que deben alcanzarse, así como sus trayectorias; marcos lógicos de insumos, actividades, procesos y resultados para lograrlos; la identificación de los responsables de las distintas actividades, y la comprensión de los riesgos y obstáculos potenciales. No corresponde al CdG diseñar estos planes, pero sí es necesario que establezca y especifique los estándares; desafíe y apoye a los ministerios para que los elaboren, y, lo que es más importante, sea capaz de alinear sus posiciones cuando varias entidades compartan el mismo objetivo. Es fundamental evitar que exista una excesiva proliferación de planes (sectoriales, institucionales, operativos, territoriales, etc.), como ocurre en algunos países de ALC. La sobre-abundancia de planes debilita su capacidad para orientar las decisiones de políticas y presupuestarias y, con frecuencia, provoca desajustes de distinta índole. En su lugar, el CdG debe dirigir sus esfuerzos a la *planificación detallada del cumplimiento* con el propósito de alcanzar los objetivos prioritarios del gobierno; más aún, debe crear planes de cumplimiento que le permitan garantizar el

compromiso con su puesta en práctica y evitar un acatamiento puramente formal. Se aconseja emplear un enfoque pragmático y elaborar los mejores planes posibles en un plazo relativamente corto para que los MDO puedan empezar su ejecución, e ir ajustándolos en función de las experiencias que se adquieran en la práctica.

El CdG debe crear una cultura que piense en las prioridades en términos de resultados que se conectan lógicamente con los productos, las actividades y los insumos. Los *resultados*, en contraposición a las *actividades* internas del gobierno y a los *productos* de esas actividades, refieren a los beneficios que una intervención debería traer para los ciudadanos (por ejemplo, disminución de la delincuencia, mejor desempeño de los estudiantes o mejora de los indicadores de salud). Completar un producto a tiempo y dentro del presupuesto es un logro importante, pero es posible que por sí solo no represente un cambio sustancial para los beneficiarios previstos de la intervención (lo que Andrews [2021] define como “fracasos exitosos”). Algunos países han creado, a nivel nacional y subnacional, oficinas de gestión de proyectos o unidades similares para difundir el uso de metodologías de ejecución sólidas, garantizar un seguimiento minucioso de la finalización de los proyectos y apoyar a los ministerios y organismos cuando surgen obstáculos operativos. Estas unidades, aunque son valiosas –y, en determinados contextos, representan un enfoque adecuado para los CdG–, no aprovechan todo el potencial que brindan los centros, al orientarse únicamente a los productos. Por supuesto, para obtener resultados es fundamental planificar y supervisar sistemáticamente las actividades y los productos, ya que se trata de los elementos que los gobiernos pueden controlar o sobre los que pueden influir más directamente. No obstante, cuando se planifica es importante tener en cuenta los efectos que tales actividades y productos pretenden generar.²⁴ Las tareas de monitoreo también requieren realizar un seguimiento de los indicadores

²⁴ El CdG puede apoyar y desafiar a los ministerios, departamentos y organismos (MDO) en la formulación de teorías del cambio sólidas, basadas en evidencias suficientes, para identificar la cadena causal de cómo se espera que los diversos componentes de una intervención de políticas generen el resultado deseado. Una herramienta alternativa, y algo más sencilla, es el marco lógico (también conocido como marco o matriz de resultados), que presenta la secuencia que conecta los insumos de que dispone una organización (presupuesto, personal, etc.), las actividades que se pueden realizar con dichos insumos, los productos que generan esas actividades y los resultados que deberían derivarse de tales productos. Su formulación se realiza de atrás para adelante: se parte de los resultados que la organización pretende alcanzar y se derivan lógicamente los componentes subsiguientes. Las teorías del cambio suelen añadir algunos elementos adicionales, como explicaciones de por qué se producirá el cambio deseado y el conjunto de supuestos y factores contextuales que deben existir para que se produzca (UK Aid Connect, 2016).

básicos de resultados, ya que la entrega de productos sin variación en los indicadores de resultados puede sugerir la necesidad de realizar ajustes en las intervenciones. En resumen, centrarse en los resultados es una contribución importante del CdG que suele ir más allá del ámbito de las oficinas de gestión de proyectos. Además, poner el foco en los resultados implica centrarse directamente en mejorar la calidad de vida de las personas, lo que puede ser un poderoso aliciente para quienes participan en la cadena de prestación de servicios y dar un significado especial a los procesos y actividades que se realizan a diario.

La mayoría de los resultados prioritarios clave requieren de la contribución conjunta de varios ministerios y organismos, lo que pone de relieve el valor agregado del CdG. La reducción de la mortalidad infantil puede ser una responsabilidad primaria del ministerio de Salud, pero en este objetivo impactan diversos factores e intervenciones que exceden su ámbito de competencia (por ejemplo, acceso a una vivienda adecuada, nutrición, agua y saneamiento, y nivel educativo de los padres). Por ende, para alcanzar los resultados deseados muchas veces se necesita de la contribución conjunta de distintos ministerios y organismos, alineados con un objetivo compartido.²⁵ Esta alineación suele representar un desafío importante para las administraciones públicas organizadas en silos verticales que tienen su propio liderazgo, mandatos y recursos. Las diferentes entidades tienen incentivos limitados para coordinarse con sus pares, ya que tal coordinación podría implicar que releguen sus propias prioridades institucionales, compartan sus recursos o cedan el rédito político que representa el cumplimiento de un objetivo. Dada su perspectiva neutral de gobierno en su conjunto y su empoderamiento político, el CdG se encuentra en una posición única para lograr que las diferentes partes trabajen juntas en pos de objetivos compartidos, promoviendo un enfoque integrado o de “sistema” y centrado en el ciudadano. De esta manera, es posible afirmar que los equipos del CdG añaden más valor cuando dedican su atención y recursos a este tipo de objetivos (Lafuente y González, 2018). Cada vez más, esta coordinación requiere también de la colaboración de otros niveles de gobierno y actores no estatales, lo que refuerza el papel esencial del centro.

²⁵ Hay que señalar que este reto no es exclusivo de los gobiernos. En el sector privado se ha demostrado que el hecho de que cada departamento cumpla con sus objetivos no asegura que se ofrezca lo que los clientes demandan. Establecer objetivos transversales, adoptados desde la perspectiva del cliente (y no de la organización), constituye también una recomendación para las empresas privadas (Gardner y Matviak, 2022).

El papel de la gestión estratégica no consiste simplemente en aumentar la eficacia tecnocrática o burocrática del gobierno. En efecto, se trata de garantizar que el gobierno tenga la capacidad de intervenir eficazmente para abordar los problemas públicos; convertir planes e ideas abstractas en soluciones prácticas; proteger a los ciudadanos de la inseguridad y la adversidad, y desafiar los desequilibrios de poder y las desigualdades. Para ello es necesario conectar la formulación de políticas con su ejecución, ya que muchas veces la división del trabajo tiende a separarlas. Una gestión estratégica eficaz permite a los gobiernos mejorar la integración entre estas actividades y, al hacerlo, mejora también los resultados para el ciudadano. También es posible que dicho propósito requiera de la alineación entre los distintos equipos del CdG. En Reino Unido, por ejemplo, las distintas unidades del CdG responsables de las políticas, la estrategia y el cumplimiento se reunían periódicamente para acordar sus programas de trabajo y establecer qué equipo se encontraba en mejores condiciones para apoyar el desarrollo en cada asunto.

Alineación presupuestaria

Los planes de cumplimiento solo pueden ser eficaces si se encuentran acompañados de un componente crucial: la asignación de recursos presupuestarios. Los objetivos prioritarios también deben tener prioridad a la hora de armar el presupuesto, por lo que es vital integrar este proceso en el marco de desempeño. Con demasiada frecuencia existe una desconexión entre el establecimiento de prioridades, la planificación del cumplimiento y la elaboración del presupuesto, ya que muchas veces funcionan como si se tratase de actividades o procesos separados. Esto socava la motivación y el compromiso de los responsables para garantizar los resultados y pone en tela de juicio el compromiso del gobierno con sus prioridades, además de limitar su capacidad para ponerlas en práctica.

Durante mucho tiempo, conectar los planes con los presupuestos ha representado un desafío para los gobiernos de ALC; la intervención de los CdG es más adecuada para garantizar esta integración. Muchos países de ALC tienen experiencia con diversos instrumentos de planificación (planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales, planes estratégicos) que no pocas veces acaban en estanterías y no se reflejan en



Los planes de cumplimiento solo pueden ser eficaces si se encuentran acompañados de un componente crucial: la asignación de recursos presupuestarios”.

políticas. Una de las razones que explican este problema es la desconexión existente entre los planes y los plazos del proceso presupuestario. Además, el incrementalismo y la inercia presupuestarios son fenómenos bien conocidos en la administración pública. Varios factores, como la presión ejercida por los grupos de interés y los beneficiarios que protegen las actividades existentes, conducen a una aparente “inmortalidad” de los programas gubernamentales (Besharov, 2009). Esto implica que, a menudo, los niveles de financiamiento solo se ajusten una vez al año y de forma incremental, lo que deja un margen limitado para nuevos objetivos o iniciativas, incluso después de décadas de esfuerzos dirigidos a la presupuestación por resultados. Esta realidad supone un obstáculo importante para los esfuerzos de planificación más abarcadores que pretenden una reorientación significativa de los recursos.²⁶ Además, el gasto discrecional representa una pequeña proporción del presupuesto general. Un enfoque más integrado del CdG, que se centre en unas pocas prioridades principales, puede ser más adecuado para conectar los planes con los presupuestos, y no requiere un abordaje presupuestario “de base cero” (que conlleva la necesidad de revisar uno por uno los ítems de gastos en cada ciclo). En cambio, ofrece un escenario más realista para conectar objetivos y presupuestos al encontrarse dirigido a un conjunto más reducido de prioridades y recursos.

Sin embargo, la puesta en práctica de este enfoque no ha sido sencilla para muchos países de ALC. Como se analizó en el capítulo 1, uno de los principales tipos de reformas del centro en los últimos años (la creación de *delivery units* centradas, precisamente, en los objetivos prioritarios) frecuentemente se ha enfrentado con un desafío similar: la insuficiente integración con el proceso presupuestario (Lafuente y González, 2018). Esta desconexión no solo obstaculiza la eficacia de los planes de cumplimiento, sino que también resta poder a las unidades del CdG recién creadas cuando los ministerios y organismos competentes se limitan a “seguir el dinero”. Desde el punto de vista conceptual, la definición de objetivos prioritarios y la asignación de recursos deben ser interdependientes, ya que ambas deben guardar una coherencia interna

²⁶ En algunos casos, un desafío adicional pasa por la incertidumbre que existe acerca de la disponibilidad de recursos durante el año fiscal. Por ejemplo, cuando los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de las transferencias discrecionales del gobierno central, como suele ocurrir en ALC, la planificación de todas las actividades ministeriales puede resultar una tarea sumamente compleja o directamente imposible. En estos contextos de incertidumbre, el enfoque del CdG es aún más importante, ya que ayuda a identificar los objetivos prioritarios que deben protegerse en caso de recortes de los recursos.

para obtener resultados y, al mismo tiempo, ser consistentes con el marco presupuestario general.

Los planes de cumplimiento eficaces empiezan por examinar qué programas presupuestarios se encuentran en vigencia y cómo pueden contribuir a alcanzar los objetivos prioritarios, lo cual incluye qué tipo de adaptaciones serían necesarias para mejorar su alineación.

En la práctica, existen diversas herramientas que pueden emplearse para conectar los planes y los presupuestos. Asimismo, como estos últimos suelen estar dirigidos al ministerio de Finanzas (o requieren su participación), su intervención resulta necesaria para todas las funciones descritas en este estudio. Vale la pena recordar que el ministerio de Finanzas tiene una serie de responsabilidades técnicas vinculadas con la administración presupuestaria que no forman parte del CdG. Sin embargo, si el ministerio de Finanzas no desempeña un papel activo en el establecimiento de prioridades y las pruebas de estrés de los planes de cumplimiento y las capacidades para cumplirlos, existe el riesgo de que los planes del gobierno no se pongan en práctica de manera eficaz.

Coordinación horizontal y vertical

La función de coordinación consta de tres componentes: 1) la coordinación de ministerios y organismos para el diseño y la ejecución de políticas en objetivos transversales; 2) la coordinación con los gobiernos subnacionales y otros actores que contribuyen al cumplimiento, especialmente en cuestiones que incumben a varios ministerios y organismos, y 3) la coordinación conducente a garantizar respuestas integradas del gobierno en su conjunto frente a crisis importantes. Como ocurre con todas las funciones del CdG, un aspecto esencial pasa por dirigir los esfuerzos de coordinación hacia las principales prioridades según cada contexto particular.

Aunque la coordinación conlleva muchas ventajas, también puede tener costos significativos. En concreto, puede retrasar la realización de determinadas actividades o introducir puntos de control redundantes. Por lo tanto, la coordinación debe ser adecuada para su finalidad. Seleccionar cuáles objetivos prioritarios exigen esfuerzos de coordinación, qué actores deben incluirse en estas instancias y cuáles

decisiones formarán parte de la agenda requiere un examen cuidadoso. Esta sección ofrece orientación al respecto.

En resumen, una comprensión actualizada de la *función de coordinación* incluye las siguientes prácticas clave:

- Disposiciones organizativas y procesos de gestión para la coordinación *horizontal* entre ministerios y organismos.
- Mecanismos de coordinación *vertical* entre los distintos niveles de gobierno, incluidas las herramientas para llevar a cabo intervenciones *basadas en el lugar* y la alineación de los compromisos internacionales.
- Marcos e incentivos para coordinar la *colaboración con los actores externos*, que se están convirtiendo cada vez más en aliados estratégicos para la prestación de servicios.
- Coordinar las *respuestas y recuperación de las crisis* mediante mecanismos de respuesta centralizados.

Coordinación interministerial

La coordinación constituye un reto para cualquier organización grande.

Los organigramas de los gobiernos o las grandes empresas muestran una perspectiva ordenada pero estática, con “cajas” (departamentos, unidades, oficinas) y sus respectivas relaciones de reporte. Esta perspectiva, sin embargo, pasa por alto el hecho de que los bienes o servicios producidos por cualquier organización con frecuencia requieren de procesos que atraviesan esas cajas de manera horizontal. Crear una cultura que apoye y gestione esas relaciones horizontales entre las cajas (algo que Rummler y Brache [2012] han definido como “el espacio en blanco” de un organigrama) es fundamental para mejorar el desempeño general y obtener buenos resultados. En la práctica, las organizaciones pueden centrarse en administrar cada caja de forma discreta y establecer objetivos individuales para cada una de ellas; sin embargo, al obrar de ese modo se incentiva a las cajas para que compitan por los recursos entre sí, cuando deberían ser aliados estratégicos en la consecución de objetivos compartidos. En estos casos, las cajas se convierten en compartimentos estancos, las interacciones

resultan problemáticas y los desacuerdos solo se resuelven cuando se elevan a un nivel superior.

La elaboración de políticas plantea especiales dificultades de coordinación, y con demasiada frecuencia los gobiernos funcionan como si se tratara de una organización de silos o compartimentos estancos. El CdG desempeña un papel importante en la creación de una cultura de gobierno integrada y en la intermediación entre las distintas organizaciones, trabajando en todas las fases del ciclo de políticas (desde la elaboración hasta el impacto). Debido a las mayores exigencias en materia de responsabilidad política, presupuestaria y jurídica, los MDO del sector público tienen aún más incentivos para adoptar una mentalidad de compartimentos estancos que otro tipo de organizaciones. Tradicionalmente, las relaciones dentro de las burocracias gubernamentales han sido eminentemente jerárquicas en lo que hace a la atribución de responsabilidades y las rendiciones de cuentas, pero la prestación de servicios públicos cruza horizontalmente a varias entidades. Las estructuras y los procesos rígidos, que por lo general han sido establecidos para administrar los presupuestos, fomentar la transparencia y limitar las decisiones arbitrarias, dificultan la viabilidad de enfoques más sólidos para incentivar la coordinación, como la creación de estructuras temporales para proyectos específicos, la formación de equipos conjuntos y el impulso de presupuestos integrados entre departamentos (Mulgan, 2014). En consecuencia, a menudo se produce un desajuste entre las características rígidas de las estructuras gubernamentales y la naturaleza transversal de los problemas públicos que pretenden abordar (en particular, en los casos relacionados con el cambio climático, la desigualdad social, la recuperación económica, etc.), sobre todo en un mundo que se vuelve cada vez más complejo y que exhibe problemas “retorcidos” profundamente arraigados. Esto también resulta evidente cuando el gobierno trata de manera desarticulada con poblaciones que tienen necesidades múltiples y que exigen intervenciones coordinadas (por ejemplo, los jóvenes en situación de riesgo o los grupos vulnerables) o cuando realiza intervenciones en territorios que presentan desafíos interconectados (zonas urbanas desfavorecidas, problemas de desarrollo rural o áreas de fronteras internacionales, entre otros). Sin la coordinación adecuada, existen menores probabilidades de que las políticas estén bien diseñadas y logren los impactos deseados, mientras que la duplicación y el

solapamiento (así como las lagunas) se vuelven moneda corriente y los conflictos burocráticos tienden a aumentar.

Los factores políticos pueden profundizar la fragmentación del gobierno en “silos” administrativos que compiten entre sí.

La gestión política interna del gobierno es un factor muy importante para el éxito de cualquier mecanismo de coordinación. Como han afirmado varios de los actores entrevistados para el presente estudio, el instinto competitivo que muchas veces exhiben quienes llegan a los cargos políticos más altos puede configurar un reto adicional a la hora de garantizar una coordinación eficaz. Esta competencia con frecuencia se ve exacerbada en gobiernos en los que varios ministros se consideran los “iniciadores de las políticas” (Headey, 1974) y desafían proactivamente a sus departamentos y el resto del gobierno al seguir su propia dirección en la elaboración de las políticas. Aunque pueden aportar novedosas y creativas ideas, e incluso liderazgo, también pueden aumentar el riesgo de fragmentación del gobierno. En muchos países de ALC, donde varias capas de funcionarios cambian con cada administración, este riesgo es especialmente alto, ya que la burocracia estatal es menos capaz de sostener un conjunto coherente de políticas a lo largo del tiempo. Por último, la tendencia hacia los gobiernos de coalición que presenta un gran número de países puede añadir más complejidad a los esfuerzos de coordinación, exigiendo una fuerte capacidad del CdG para definir y lograr que se cumplan las normas de toma de decisiones entre los socios de la coalición.

Aunque es prácticamente imposible alcanzar una coordinación plena, los CdG pueden hacer grandes diferencias al adoptar medidas prácticas dirigidas a avanzar hacia niveles más altos de coordinación.

El gráfico 2.3 resume los pasos clave para reforzar esta coordinación. En la base, los diferentes actores (ministerios, organismos, gobiernos subnacionales) toman sus propias decisiones de manera independiente. Un primer paso hacia la coordinación (aunque no siempre resulta sencillo) consiste en *compartir información* con los demás y comunicarse a través de canales institucionalizados. Otro paso es *consultar a los demás actores* antes de tomar decisiones y solicitar su opinión. Estas consultas pueden revelar desacuerdos, por lo que un tercer paso viene dado por el establecimiento de un actor coordinador (normalmente, con sede en el centro) que arbitre entre los actores y *resuelva los desacuerdos*. Una forma más ambiciosa de coordinación consiste en

inculcar una *visión y prioridades compartidas* (o adoptar una perspectiva sistémica [véase el recuadro 2.2]) entre los actores para aumentar la coherencia general de sus intervenciones. A pesar de que el pasaje de una visión institucional a una visión de prioridades constituye un gran desafío, permite a los equipos de todo el gobierno trabajar juntos y garantizar una mayor colaboración en la ejecución. Un enfoque integrado y dirigido a establecer prioridades para el gobierno en su conjunto (en lugar de uno fragmentado al nivel de los diversos actores estatales) facilita la coordinación. Esta visión compartida puede expresarse, por ejemplo, en planes de cumplimiento conjuntos que especifiquen las tareas de cada uno de los actores intervinientes. Por último, el máximo nivel de coordinación consiste en *integrar la implementación* de dichas intervenciones en la primera línea de prestación de servicios, lo que puede requerir la integración de recursos provenientes de distintos departamentos. Por supuesto, dar cada uno de estos pasos puede resultar bastante exigente. Por lo tanto, mantener el foco en las prioridades, en particular las más transversales, es importante para minimizar el riesgo de sobrecarga del CdG.

Gráfico 2.3.
Niveles de coordinación de políticas



Fuente: Elaboración propia a partir de Metcalfe (1994) y Alessandro, Lafuente y Santiso (2014).

RECUADRO 2.2. ENFOQUES SISTÉMICOS PARA LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

El enfoque tradicional de la planificación y el diseño de políticas analiza el impacto esperado de cada intervención de políticas de forma discreta (si todas las demás variables se mantienen constantes, ¿cuál es el efecto esperado de la política X sobre el resultado Y?) y trata la elaboración de políticas como si se tratase de una serie de fases definidas y contenidas. El enfoque sistémico, en cambio, trata de entender cómo se relacionan las intervenciones de los distintos ministerios, organismos y niveles de gobierno para lograr colectivamente resultados para los ciudadanos, y considera la formulación de políticas como un proceso integrado. Los enfoques centrados en el ciudadano y basados en la cartera de programas y servicios estatales (PNUD, 2022) comparten una perspectiva similar.

Estos enfoques hacen caso omiso de las fronteras institucionales y consideran la cuestión desde el punto de vista del beneficiario o usuario del servicio. Tales revisiones suelen advertir que, en cualquier ámbito de políticas, la oferta gubernamental de programas y servicios es consecuencia de la acumulación de iniciativas dispares que han sido impulsadas por las diferentes entidades a lo largo del tiempo. Tales iniciativas carecen de una perspectiva integrada del gobierno en su conjunto que considere las necesarias interacciones o las necesidades de los beneficiarios que deben transitar por un ecosistema tan complejo. En consecuencia, los ciudadanos que por diversas razones utilizan más intensivamente los servicios públicos se ven sometidos a las intervenciones de un extenso número de organismos. En ese sentido, realizar el mapeo de la experiencia que atraviesan los clientes o beneficiarios puede permitir un rediseño más coherente de las políticas. En la práctica, es muy posible que el enfoque sistémico se enfrente a la resistencia de las burocracias ministeriales que gestionan las intervenciones existentes, por lo que requerirá un liderazgo considerable por parte del CdG. Por ejemplo, las autoridades de la provincia de Salta, Argentina, intentaron revisar y alinear las múltiples intervenciones gubernamentales con impacto en los niños vulnerables mediante la creación de un Ministerio de la Primera Infancia (2014-2019), pero debieron enfrentarse a la rigidez y continuidad de los objetivos, programas y enfoques disciplinarios de cada ministerio, departamento y organismo.

La adopción de un enfoque sistémico se ha recomendado para perseguir prioridades políticas transversales, en particular en temas socialmente sensibles como el cambio climático (HM Government, 2021), la pobreza extrema (PNUD, 2022) y el desarrollo infantil temprano (Kagan et al., 2016), así como para atender a las personas que tienen necesidades multidimensionales, como las personas mayores, cuyas necesidades suelen incluir varios tipos de intervención por parte de diferentes organismos públicos (atención médica, nutrición, asistencia social, aprendizaje continuo, movilidad) (OCDE, 2017a). En 2022, la Oficina de Gestión y Presupuesto de Estados Unidos, en colaboración con los organismos respectivos, se centró en cinco “experiencias vitales” (recuperarse

Recuadro 2.2 (continuación)

de una catástrofe; hacer frente a un shock financiero; acercarse a la jubilación; tener un hijo y el desarrollo de la infancia para las familias con bajos ingresos, y facilitar la transición a la vida civil de los miembros de las fuerzas armadas) para rediseñar la prestación de servicios desde una perspectiva “centrada en el ser humano”, superando así los aislamientos jurisdiccionales (véase <https://www.performance.gov/cx/projects/>).

Coordinación con gobiernos subnacionales

La coherencia de las intervenciones gubernamentales depende no solo de la coordinación horizontal entre ministerios y organismos, sino también de la participación de los gobiernos subnacionales y los socios externos para la implementación de las políticas. Como ya se ha dicho, la *coordinación en el diseño* de las políticas puede aportar un mayor compromiso con ellas e intervenciones más integradas; sin embargo, a los fines de la *implementación*, la coordinación efectiva es aún más importante. La secuencia y el ritmo de las intervenciones que contribuyen a una prioridad compartida pueden ser fundamentales para su éxito. Por ejemplo, un escollo importante en el desarrollo rural surge a la hora de alinear las infraestructuras (escuelas, hospitales, etc.) con la finalización a tiempo de las obras viales necesarias para acceder a ellas y la contratación del personal que prestará los servicios, dado que todo esto depende de diferentes organismos (Wenner, 2007). En términos generales, cuantos más actores se encuentren implicados en un objetivo de políticas, sobre todo si tienen intereses y prioridades diferentes, más probable será que su consecución corra peligro (Pressman y Wildavsky, 1973), a menos que se coordine eficazmente. La coordinación central puede ser necesaria para sincronizar las actividades requeridas no solo de los organismos implementadores, sino también de otras unidades transversales (tesorería, asesoría jurídica, permisos, etc.) cuyo aporte resulta esencial para que los proyectos avancen en tiempo y forma.

La existencia de muchos niveles de gobierno puede exacerbar el desafío de la coordinación, especialmente para la implementación de políticas. De acuerdo con Brosio y Jiménez (2012), en los países de ALC la reforma de la descentralización ha sido rápida e intensa en las últimas tres décadas: los gobiernos subnacionales están gestionando una parte mucho mayor del presupuesto del sector público que antes y esto ha

sido especialmente prominente en los gastos de salud y educación. Estos autores sostienen que América Latina tiene uno de los niveles más altos de descentralización electoral, es decir, política. Por lo tanto, los gobiernos centrales de ALC normalmente no pueden lograr resultados por sí solos. Al mismo tiempo, la mayoría de los 17.000 gobiernos subnacionales de la región dependen en gran medida de las transferencias presupuestarias de los gobiernos nacionales (Radics et al., 2022), lo que pone de relieve los vínculos multinivel que existen a la hora de obtener resultados. Trece países tienen tres niveles de gobierno: nacional, intermedio (estadual, provincial, regional) y municipal. El reto de la coordinación vertical se vuelve especialmente crítico cuando estos niveles de gobierno tienen los recursos y el mandato para tratar los mismos asuntos. La mezcla de jurisdicciones (a menudo descrita como federalismo “marmolado” en los países federales) exige una intensa colaboración vertical entre los distintos niveles de gobierno. Esto puede suponer un obstáculo cuando las diferentes perspectivas institucionales motivan desacuerdos o provienen de partidos o líderes políticos opuestos (en 11 de los 13 países con tres niveles de gobierno, los niveles intermedios son de elección popular, así como en 25 de los 26 que poseen niveles municipales). En ese contexto, la coordinación de los diferentes actores constituye un desafío tanto político como de gestión. Por supuesto, la necesidad de coordinación es aún más importante en los países con mayores niveles de descentralización y autonomía subnacional.

Como estos retos con frecuencia traspasan las fronteras ministeriales, un tipo de función de coordinación cada vez más importante para el CdG es la coordinación multinivel o vertical, entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Para muchos objetivos de políticas, la coordinación multinivel se produce directamente dentro de cada sector o área de políticas. Cada MDO es responsable de la coordinación con sus homólogos subnacionales para el logro de sus objetivos institucionales. Sin embargo, hay circunstancias que pueden exigir la participación del centro. Por ejemplo, las prioridades de políticas que afectan a varios MDO exigen, en primer lugar, una coordinación horizontal dentro del gobierno central que permita una vinculación coherente con los gobiernos subnacionales. Sin esta orientación del CdG, existe la posibilidad cierta de que las intervenciones no guarden la debida coherencia interna o se abrumen a los socios subnacionales con solicitudes y propuestas fragmentadas. Además, las decisiones de inversión del gobierno nacional (en áreas como infraestructura, energía,

vivienda y desarrollo económico, entre otras) deben estar alineadas entre sí y con respecto a las competencias del nivel subnacional, tales como la planificación del uso de la tierra que habilite dichas inversiones (OCDE, 2019a). Estas decisiones de inversión también suelen incluir intereses en tensión entre sectores, lo que pone de relieve el valor del CdG para arbitrar las decisiones de priorización. Por último, el centro también puede establecer un marco común (en términos de reglas, estándares, herramientas o incentivos) que favorezca la coherencia en el modo en que los MDO se relacionan con sus pares subnacionales.

Algunos ejemplos del mundo real pueden ilustrar el papel del CdG.

Un primer caso es el de Colombia para el objetivo prioritario de reducir el robo de teléfonos móviles en dicho país (2014-17), un esfuerzo que requería de una importante coordinación con los gobiernos subnacionales, ya que estas actividades delictivas tenían características locales distintivas. No obstante, en la medida en que varias instituciones (relacionadas con la seguridad ciudadana, la tecnología, las finanzas y el comercio) estaban involucradas en la consecución del objetivo, también fue necesario que existiera una coordinación horizontal a nivel nacional (Acosta y González, 2018). La *delivery unit* del gobierno de Colombia se encargó de coordinar los esfuerzos para impulsar el avance de esta prioridad, lo que llevó a una reducción del 12% de los hurtos anuales. Un ejemplo más reciente, también en Colombia, se refiere a la coordinación horizontal y vertical necesarias para impulsar la prioridad presidencial de desarrollar un catastro multipropósito o polivalente (para más detalles sobre esta iniciativa, véase el recuadro 2.3). Otro enfoque que puede ser factible para los CdG con capacidades de coordinación suficientemente avanzadas consiste en promover el impacto colectivo o las intervenciones “basadas en el lugar” a nivel territorial, siempre que sea posible (véase el recuadro 2.4).

RECUADRO 2.3. COORDINACIÓN PARA UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN COLOMBIA

Como parte del proceso de paz del país, el desarrollo de un catastro multipropósito para la gestión de las tierras rurales se ha convertido en una prioridad presidencial. Este catastro es fundamental para garantizar la titulación de las tierras y proporcionar la información consolidada necesaria para la planificación territorial; diseñar políticas económicas, sociales y medio ambientales, y optimizar la recaudación de ingresos. Los esfuerzos para desarrollar el catastro se intensificaron después del acuerdo de paz aprobado por el Congreso en 2016. Sin embargo, esta iniciativa ha sido difícil de sostener –y su escalamiento tampoco ha resultado sencillo– por requerir de los aportes de un gran número de organismos y actores de diferentes niveles de gobierno. A finales de 2018, la recién creada *delivery unit* del gobierno asumió la responsabilidad de coordinar estos esfuerzos, lo que condujo a avanzar más rápidamente desde entonces.

El desarrollo del catastro requirió de la alineación de diversos actores, entre los que se cuentan el Departamento Nacional de Planeación, un gran número de ministerios (Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Justicia y del Derecho; Vivienda, Ciudad y Territorio; y Ambiente y Desarrollo Sostenible), el Instituto Geográfico, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, el Registro Público Nacional de Bienes y numerosos gobiernos subnacionales. También implicó coordinar con un conjunto de actores no estatales. Este complejo ecosistema inicialmente dificultó la consolidación de los avances, debido a las diferencias en los puntos de vista de las partes. Desde finales de 2018, la coordinación del CdG ha facilitado una mayor alineación y la resolución de los desacuerdos, lo que ha conducido a la aprobación de varias reformas institucionales y reglamentarias, así como al desarrollo de un sistema de información interoperable. Posteriormente, dos factores parecen haber obstaculizado los nuevos avances. Primero, en 2020, las restricciones derivadas de la pandemia de COVID-19 limitaron las visitas de campo necesarias para actualizar la información catastral; eventualmente, el gobierno incluyó al catastro en la lista de servicios públicos y el personal que trabaja en la iniciativa tuvo mayor libertad para trasladarse. El segundo factor vino dado por la prioridad que el gobierno confirió a las zonas más afectadas por los conflictos armados. En la medida en que estos territorios revisten un grado importante de complejidad (por caso, en términos de violencia constante o existencia continua de minas terrestres), los avances catastrales han sido más lentos que en otros sitios. Aun así, es necesario destacar que en este último ejemplo el propósito de la iniciativa (como parte del avance del proceso de paz en las zonas asoladas por los conflictos) es más relevante que la meta cuantitativa en sí misma.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información remitida por el Departamento Nacional de Planeación.

RECUADRO 2.4. IMPACTO COLECTIVO O INTERVENCIONES BASADAS EN EL LUGAR

A veces, para obtener resultados, se necesita tanto de coordinación horizontal como vertical. Por ejemplo, ciertos problemas de políticas que se concentran en las mismas áreas geográficas (como las zonas urbanas afectadas por altos niveles de pobreza, delincuencia, falta de empleo o infraestructuras deficientes) se encuentran tan interconectados que solo pueden abordarse eficazmente mediante las intervenciones coherentes de varios organismos diferentes. El lugar también influye mucho en los resultados: por ejemplo, las personas que viven en determinados territorios tienen más probabilidades de sufrir desempleo o mala salud prematura. Esto ha suscitado un creciente interés por los enfoques con intervenciones basadas en el lugar, las cuales buscan producir mayores impactos colectivos que los que obtendría cada intervención por separado (Crew, 2020).

En Estados Unidos, el programa piloto Performance Partnership Pilot (P3), puesto en marcha en 2014, representa un claro ejemplo de este enfoque (Lester, 2016). El problema de los jóvenes en riesgo o desconectados recibía financiación de programas provenientes de muchos departamentos del gobierno federal, con implementación de los gobiernos municipales. La Oficina de Gestión y Presupuesto en el CdG coordinó con cinco de estos departamentos para autorizar a los gobiernos municipales a unificar los recursos para atender mejor las necesidades específicas de sus beneficiarios, en un esfuerzo por mejorar la alineación de los diversos sistemas que atienden a la juventud. Esta mayor flexibilidad en la ejecución a nivel subnacional implicó una importante tarea de coordinación horizontal a nivel nacional, ya que cada departamento había establecido previamente sus propios requisitos y criterios de ejecución.

Iniciativas similares han tratado de coordinar un gran número de programas nacionales orientados a apoyar a los niños de zonas desfavorecidas (como *Sure Start* en Reino Unido y *Promise Neighborhoods* en Estados Unidos), que combinan esfuerzos en temas como educación, salud, alimentación y vivienda. En América Latina y el Caribe, el [Programa de Renovación Comunitaria](#) de Jamaica es una iniciativa integrada en varios niveles que concentra los esfuerzos en cien barrios vulnerables, lo que incluye intervenciones específicas orientadas al desarrollo económico, la transformación física y social, la seguridad ciudadana y el desarrollo de la juventud. El programa es coordinado por el Instituto de Planificación de Jamaica, una institución clave del CdG.

La implementación coordinada también puede simplificar el acceso de los usuarios a programas y servicios prestados por diferentes entidades. Si un grupo de ministerios, organismos, niveles de gobierno o, incluso, de proveedores privados tienen a su cargo la administración de programas para un mismo grupo de beneficiarios (personas mayores, niños, poblaciones vulnerables), la proliferación de diferentes requisitos de elegibilidad y procedimientos para acceder a los servicios constituye una complicación habitual. La carga administrativa (Moynihan y Herd, 2019) que imponen las burocracias gubernamentales a los ciudadanos limita el acceso y, por consiguiente, el impacto de las intervenciones. Integrar (incluso físicamente, en centros de prestación de servicios conjuntos) puede ayudar a reducir las cargas y facilitar un tratamiento más holístico de los beneficiarios.

La coordinación multinivel no solo es importante para una ejecución integrada con los gobiernos subnacionales; también lo es para alcanzar los objetivos y compromisos internacionales, principalmente los de mayor importancia. Los gobiernos suscriben cada vez más compromisos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) sobre el cambio climático. Sin embargo, si se pretende cumplir con las metas y los objetivos establecidos en estos planes, será necesario alinear los esfuerzos de un conjunto amplio de ministerios, organismos y niveles de gobierno. Sin una coordinación adecuada, es probable que, por ejemplo, algunas entidades definan políticas orientadas a la reducción de emisiones mientras otras promueven y subsidian actividades o sectores que las incrementan; de hecho, esto sucede con frecuencia en muchos países de ALC que destinan importantes recursos presupuestarios a políticas con impactos climáticos contradictorios (Ferro et al., 2020). Diferentes estudios sostienen que los ministerios sectoriales (como los ministerios de medio ambiente para las CDN, o los ministerios de desarrollo social para los ODS) se enfrentan a importantes desafíos al momento de generar dicha coordinación, lo que, por consiguiente, limita su capacidad de llevar adelante dichos objetivos (Bailey y Preston, 2014; Wong, 2019). Por lo tanto, el liderazgo del CdG puede ser muy necesario para alinear la política gubernamental. En cualquier caso, y en virtud del creciente número de compromisos internacionales de este tipo, el centro debe manejarse de modo estratégico a la hora de priorizar sus intervenciones. De lo contrario, existe el riesgo de sobrecargar el CdG y enfrentar una falta de liderazgo eficaz. Por ejemplo, la creación de un comité

interministerial sobre el clima no es suficiente si no se cuenta con la participación activa del jefe del ejecutivo o de sus asesores más cercanos (véase Sasse et al. [2020], sobre el objetivo de neutralidad de carbono del Comité de Cambio Climático de Reino Unido). En varios países de ALC, el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido una prioridad presidencial y, dado su carácter multisectorial, se ha implementado bajo el liderazgo del CdG (véase de Araújo Filho y Rivas Otero, 2020, sobre el caso de Colombia).

Por último, la función coordinadora del CdG no es contraria a la descentralización del sector público; de hecho, al desarrollar asociaciones basadas en el respeto y la colaboración, puede contribuir a mejorar la eficacia de la delegación de autoridad y garantizar una coordinación más eficaz entre los distintos niveles de gobierno. La gobernanza multinivel consiste en que los distintos niveles del Estado (cada uno de ellos, con legitimidad democrática) y otros socios en la ejecución de los planes (como las organizaciones no gubernamentales) colaboren eficazmente. Para ello, es necesario que existan diferentes mecanismos conducentes a alinear su trabajo y resolver los conflictos, como los que se pueden suscitar en los procesos presupuestarios, la elaboración de políticas, la aplicación de una medida o la respuesta a una crisis. Además, hay muchos objetivos de políticas que solo pueden alcanzarse mediante una estrecha cooperación entre una serie de organismos y actores sociales que exceden el ámbito del CdG y el propio gobierno (un enfoque de gobernanza “en redes”). Tal abordaje entraña un papel específico para el centro a la hora de crear las condiciones propicias para las buenas prácticas en todos los niveles de gobierno (tanto para la elaboración como para la implementación de políticas).

Coaliciones con actores externos

La integración de las políticas se facilita cuando existe coordinación horizontal y vertical entre gobiernos, y también cuando hay colaboración con los actores externos clave, que cada vez tienen una importancia mayor en el desarrollo y la implementación de las políticas (Naciones Unidas, 2018). El auge del enfoque de “gobierno en red” (Goldsmith y Eggers, 2004) o “gobierno indirecto” (Kettl, 2002) ya no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, en un contexto de crecientes presiones fiscales, mayor demanda ciudadana para una

prestación más efectiva y retos complejos que requieren una amplia gama de competencias, es probable que la colaboración con actores no estatales continúe ampliándose. Estas colaboraciones pueden garantizar la disponibilidad de información relevante para la toma de decisiones; aportar recursos y conocimientos adicionales; identificar soluciones adaptadas a contextos específicos; ampliar la capacidad de ejecución; reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, y mejorar la apropiación de las políticas y, por lo tanto, el apoyo que reciben y su cumplimiento. Al mismo tiempo, dichas contribuciones deben ser coordinadas cuidadosamente para mantener la coherencia y la alineación con las prioridades del gobierno. Aunque cada MDO es responsable de implementar las colaboraciones específicas que se necesitan en cada sector, el proceso puede facilitarse cuando los CdG establecen un marco coherente con incentivos para todas las áreas de políticas prioritarias, y también cuando apoyan a los MDO en el desarrollo de las capacidades adecuadas para gestionar estos vínculos con actores externos. Además, dado que los objetivos prioritarios a menudo afectan a muchos sectores, el CdG puede ayudar a garantizar que en estos vínculos se mantenga un equilibrio adecuado entre los actores, así como a facilitar una síntesis de los intereses potencialmente conflictivos. Esto requiere de instrumentos y capacidades que van más allá del enfoque tradicional de mando y control del CdG, e incrementa el conjunto de herramientas que debe desarrollar el centro.

Gestión de crisis

Por último, un aspecto cada vez más importante de la coordinación es la respuesta a las emergencias o crisis y la recuperación de las mismas.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de mejorar las capacidades de análisis prospectivo y anticipación de riesgos de las administraciones públicas. No obstante, el CdG, además de anticiparse a las crisis, tiene un papel indispensable que desempeñar en la coordinación de las respuestas a las crisis ya producidas, ya que tales respuestas involucran a un gran número de sectores y actores, y esto requiere que se definan las prioridades y se administren los mecanismos compensatorios entre ellos. Los planes de respuesta también incluyen la movilización de actores no estatales que, en muchos países, tienen responsabilidades, recursos, experiencia y habilidades que son fundamentales para paliar los problemas ocasionados por las crisis (OCDE, 2018c). Los factores que

generalmente se consideran que ayudan a garantizar la coordinación de las crisis incluyen el compromiso y respaldo visible de los líderes; los acuerdos de gobernanza (incluido un centro de mando) con mandatos bien definidos, y con funciones y responsabilidades específicas; la claridad sobre las prioridades y los objetivos compartidos; la existencia de canales establecidos y sistemas informáticos interoperables para la comunicación y la presentación de informes con la red de actores implicados en el esfuerzo, y la posibilidad de acceder a información en tiempo real para alimentar la toma de decisiones y minimizar los cuellos de botella (Kunicova, 2020; OCDE, 2022a).²⁷ La fase de recuperación también debe ser coordinada desde el CdG, ya que por lo general requiere, al igual que en el caso anterior, de la implementación coherente de diversos tipos de intervenciones y la capacidad de ponerlas en práctica rápidamente mediante la agilización de los procedimientos habituales de la administración pública. El respaldo político del centro puede ser indispensable para fomentar una mayor toma de conciencia de la urgencia.

Al igual que ocurre con otras funciones básicas, es posible que el CdG no tenga conocimientos especializados sobre la manera de responder a una crisis; sin embargo, su función pasa por garantizar que dicha respuesta sea implementada de manera eficaz. La respuesta de Estados Unidos al brote de ébola de 2014 suele considerarse un ejemplo de buenas prácticas interministeriales en la gestión de crisis (Widner, 2018). Para coordinar las intervenciones del gobierno, se nombró a un coordinador de la respuesta que no tenía formación específica en materia de salud: se trataba de un abogado con gran experiencia en el poder ejecutivo. Haciendo frente a las posibles críticas, la Casa Blanca subrayó que lo que se buscaba “no era un experto en ébola, sino un experto en implementación” (citado en Vaughn y Villalobos, 2015). Como describió el propio “zar del ébola”, su función no era suplantar a los expertos médicos, que fueron quienes idearon la respuesta técnica a la crisis, sino movilizar rápidamente a múltiples organismos, recursos y personal en torno a dicha dirección estratégica.²⁸

²⁷ Por ejemplo, en República de Corea, que en el período 2020-21 obtuvo buenos resultados en materia de salud y economía, algunos de los factores fundamentales del éxito logrado fueron un sistema centralizado de respuesta a las crisis, un sistema de alerta temprana y el uso de tecnología para el intercambio de información y la comunicación (Bouey, 2022).

²⁸ Véase <https://www.wired.com/story/ebola-czar-ron-klain-federal-coronavirus-response/>.

Monitoreo y mejora del desempeño

La función de monitoreo y mejora del desempeño incluye cuatro componentes: 1) la recopilación y el análisis de datos de desempeño en tiempo real; 2) el establecimiento de rutinas de seguimiento basadas en datos para la toma de decisiones dirigidas tanto a aprender de lo que funciona como a asegurar la rendición de cuentas interna; 3) el reporte continuo de los avances al jefe del ejecutivo y líderes del gobierno, y 4) el apoyo del CdG para remover los obstáculos que limitan el cumplimiento. En los últimos años se ha producido una mejora significativa en la disponibilidad de datos sobre el desempeño. Sin embargo, como es bien sabido luego de dos décadas de mejora de la gestión del desempeño en el sector público, el seguimiento del desempeño en relación con los objetivos del gobierno es necesario, pero no suficiente. Los gobiernos necesitan enfoques de mejora del desempeño que apoyen y, a la vez, desafíen a los MDO encargados de la ejecución, con el propósito de garantizar mejores resultados con mayor rapidez.

Para resumir el contenido de esta sección, una comprensión actualizada de la función de *monitoreo y mejora del desempeño* incluye las siguientes buenas prácticas:

- El CdG (incluidos el jefe del ejecutivo y líderes del gobierno) debe disponer de *rutinas que permitan hacer un seguimiento de las principales prioridades del gobierno*, y garantizar que los ministerios y organismos supervisen de cerca sus carteras más amplias.
- El establecimiento de *flujos de datos de alta calidad y (cada vez más) en tiempo real* constituye la base de cualquier rutina para revisar los avances con todos los actores clave.
- El *reporte periódico al jefe del ejecutivo y a los líderes del gobierno* permite adoptar medidas oportunas y evitar desvíos en el desempeño.
- El CdG debe tener *un compromiso activo en la resolución de los cuellos de botella*, sin perder de vista que la responsabilidad del cumplimiento siempre recae finalmente en las entidades ejecutoras.

Información del desempeño en tiempo real

Una vez que los gobiernos han establecido los objetivos prioritarios, planificado su implementación, alineado los recursos y coordinado a los actores a lo largo de la cadena de cumplimiento, una función esencial del CdG es monitorear la ejecución e intervenir cuando los resultados se desvían del camino que conduce a tener avances. Tradicionalmente, los funcionarios del CdG han estado más estrechamente vinculados con el desarrollo de las estrategias, las políticas y las comunicaciones, y con la negociación con el poder legislativo, que con los aspectos prácticos de la implementación. Recientemente, sin embargo, la atención se ha desplazado en otra dirección. De hecho, el reconocimiento de los desafíos de cumplimiento ha sido uno de los motores que impulsaron el “renacimiento” del centro y de sus esfuerzos de reforma en ALC y en todo el mundo. El auge de las *delivery units*, las unidades de implementación, las oficinas de gestión de proyectos y/o equipos similares dedicados a mejorar la implementación y “lograr que las cosas se hagan” es un buen ejemplo de este fenómeno. Desde su primera aparición en Reino Unido en 2001, se han identificado más de 150 *delivery units* en 80 países de todo el mundo; una quinta parte de estos casos proceden de países de ALC.²⁹ El renovado interés del CdG por el funcionamiento práctico de los aspectos técnicos del cumplimiento en materia de administración única coincide con esfuerzos similares observados en el sector privado. Como afirma uno de los “principios de liderazgo” de Amazon (Bryar y Carr, 2021): “Profundizar. Los líderes operan en todos los niveles, se mantienen conectados con los detalles, auditan con frecuencia y se muestran escépticos cuando las métricas y las anécdotas difieren. Ninguna tarea está por debajo de ellos”. El marco de desempeño debe reconocer que la implementación de las políticas es responsabilidad de los ministerios competentes y que estos deben disponer de mecanismos que les permitan hacer el seguimiento del impacto de su actividad habitual. Sin desmedro de lo anterior, también hay que decir que cuando el CdG se interesa de forma activa (y selectiva) por los resultados, modelando buenas prácticas de gestión, las ganancias –en términos de eficacia– suelen ser muy importantes.

²⁹ Algunos de estos casos se basan en los ministerios, departamentos y organismos (véase, por ejemplo, Global Mapping of Delivery Approaches en <https://educationcommission.org/delivery-approach-map/>).

Por primera vez, la tecnología ha permitido efectuar un monitoreo en tiempo real de la actuación granular del gobierno. Como se describe en el capítulo 1, el creciente uso de sensores, dispositivos electrónicos portátiles, teléfonos móviles, puntos de acceso Wi-Fi, historias clínicas electrónicas, legajos digitales (de estudiantes, por ejemplo), redes sociales y otros tipos de herramientas de base tecnológica ha acelerado enormemente la recopilación de datos sobre los procesos y productos de la administración pública, así como sobre los resultados individuales y sociales. La posibilidad de extraer datos de Internet ha incrementado la capacidad de los gobiernos para obtener información real. Por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realiza un seguimiento del despliegue de los agentes de policía utilizando los datos del sistema de posicionamiento global (GPS) generados por sus teléfonos móviles, y a partir de esa información puede medir el nivel de cumplimiento de las rutas de despliegue prediseñadas en varios niveles (agentes individuales, patrullas, comisarías, y la ciudad de forma agregada). Dicho nivel de cumplimiento constituye, a su vez, uno de los indicadores de proceso utilizados en las reuniones semanales de seguimiento. Varios países de ALC han empezado a establecer sistemas de alerta temprana para anticipar y prevenir el abandono escolar de los alumnos, una tendencia acelerada por la crisis de COVID-19. Estos sistemas comprenden, principalmente, datos digitales generados por las escuelas (por ejemplo, de asistencia o desempeño), pero tienen el potencial para ser integrados con otras bases de datos (como salud o protección social) que generen información valiosa sobre el riesgo de abandono escolar (Perusia y Cardini, 2021). Un caso similar está referido a la identificación proactiva de señales de alerta temprana que hagan posible prevenir el embarazo adolescente; la provincia de Salta (Argentina), construyó un modelo estadístico mediante la integración de variables individuales y del hogar, y el empleo de técnicas de aprendizaje automático, que, según las autoridades, permitía predecir el 80% de los embarazos adolescentes (Abeleira, 2018). Durante la crisis de COVID-19, varios gobiernos establecieron rutinas diarias de seguimiento para revisar en tiempo real los indicadores de insumos, procesos, productos y resultados, aunque la crisis reveló los desafíos y las limitaciones de los sistemas de información existentes (véase el recuadro 2.5).

El potencial de las nuevas tecnologías digitales ha ampliado enormemente la capacidad de las funciones de monitoreo de los CdG: permiten una detección más rápida de los obstáculos; facilitan la

recolección y comunicación de información más desagregada, lo que confiere la posibilidad de identificar con mayor precisión los cuellos de botella existentes (por ejemplo, regiones o proveedores de servicios particulares), y ayudan a integrar información que antes se encontraba separada, lo que permite un seguimiento más integral del desempeño. Esto puede incluir la vinculación con datos desde la perspectiva de los ciudadanos o clientes, o de los propios empleados de la administración, como promueve el centro en el gobierno federal estadounidense (Boland, French y Gill, 2020). Por supuesto, para que este potencial se materialice por completo será necesario disponer de sólidas capacidades digitales y de datos en toda la administración pública, así como de marcos para el intercambio de datos, que, por su parte, los CdG están en un buen lugar para ampliar.

RECUADRO 2.5. LOS RETOS DEL MONITOREO EN TIEMPO REAL DURANTE LA CRISIS DE COVID-19

Para la mayoría de los responsables políticos de alto nivel, la pandemia de COVID-19 supuso un cambio en las reglas de juego en cuanto al acceso y a la frecuencia del uso de datos en tiempo real. Al inicio de la crisis, la mayoría de los gobiernos estableció algún tipo de tablero de seguimiento y rutinas de desempeño con actualizaciones regulares (a menudo diarias) para informar los procesos de toma de decisiones de sus líderes. En distintos países, y en diferentes momentos de la pandemia, estos tableros solían incluir una combinación de indicadores: de *insumo* (como disponibilidad de respiradores y equipos de protección); de *proceso* (número de pruebas de COVID-19 aplicadas o de vacunas distribuidas); de *producto* (tasas de ocupación de camas y de unidades de cuidados intensivos, y tasas de vacunación, entre otros) y de *resultado* (número de casos, tasas de positividad, número de muertes). También comprendían indicadores *anticipados* de diversos sectores (por ejemplo, las tasas de movilidad del tráfico y las cargas virales en aguas residuales, que permitían predecir cambios en los otros indicadores) y los de otras áreas de políticas relevantes, como la actividad económica o el empleo (incluyendo el uso de herramientas de *nowcasting* para captar las rápidas variaciones producidas por la pandemia y las consecuentes decisiones de políticas del gobierno).

Sin embargo, la pandemia también puso de manifiesto algunos de los retos y las limitaciones de los sistemas de información existentes para suministrar datos en tiempo real procedentes de procesos automatizados a los encargados de la toma de decisiones (OCDE, 2022b; OPS, 2020). Por ejemplo, muchos países carecían de la infraestructura tecnológica y el marco de gobernanza necesarios

Recuadro 2.5 (continuación)

para integrar automáticamente los datos sanitarios procedentes de los distintos niveles de gobierno o tipos de proveedores de servicios (privados, comunitarios, etc.). El uso de diferentes definiciones, metodologías o plataformas en algunos casos representó un obstáculo para la interoperabilidad. Además, la cobertura insuficiente de las historias clínicas digitales (que permiten romper los silos en materia de datos) representó una limitación habitual. Problemas relativos a la confidencialidad, no regulada adecuadamente, también impidieron compartir la información con los encargados de la toma de decisiones. Por último, la pandemia dejó en evidencia la necesidad de aumentar las capacidades de análisis de los datos.

Aunque la crisis dio lugar a importantes esfuerzos para mejorar la disponibilidad de datos de alta calidad, es necesario que esas iniciativas se mantengan y amplíen a otras áreas de políticas. Esto pone de relieve el papel cada vez más importante del CdG en la gobernanza de los datos para fortalecer su función de monitoreo.

Rutinas de monitoreo y rendición de cuentas interna

Muchos factores son relevantes para enraizar rutinas activas enfocadas en resultados. Entre ellos, se encuentran el compromiso político del jefe del ejecutivo, la disciplina para sostener las rutinas, la disponibilidad de datos de alta calidad y la participación de todos los actores clave. La literatura académica existente (Behn, 2014; Moynihan y Kroll, 2017) y la experiencia directa de los entrevistados coinciden en distinguir las características necesarias para que esta función opere con eficacia.

- En primer lugar, *la demostración visible del interés por los resultados por parte del jefe del ejecutivo y los altos funcionarios del gobierno* puede generar incentivos en los ministerios competentes. Aunque las rutinas de seguimiento de un marco de desempeño pueden ayudar a mitigar el tiempo limitado que un jefe del ejecutivo puede dedicar a supervisar los resultados, también es cierto que los funcionarios están atentos a lo que hace este y su equipo. Por lo tanto, vale la pena capitalizar su autoridad política para garantizar que estas rutinas tengan impacto y produzcan los cambios de comportamiento

buscados.³⁰ Resulta claro que esta práctica debe concentrarse en las *prioridades clave* del Ejecutivo, ya que no sería posible extender tal atención a todo el plan de gobierno. Para el conjunto más amplio de objetivos, el centro deberá garantizar la existencia de un marco de desempeño y que los ministerios realicen un seguimiento de la implementación de las políticas y los programas de su competencia. Por lo general, en este caso la supervisión central del CdG será menos directa.

- En segundo lugar, *la disciplina a la hora de mantener la frecuencia de las rutinas de seguimiento* (incluso cuando las crisis o los acontecimientos cotidianos invitan a desviar la atención) es indispensable para arraigar una cultura del desempeño y finalmente conducir a la mejora de los resultados. Las tareas de monitoreo no constituyen una función puntual, sino que deben ser llevadas a cabo de manera constante. Por lo tanto, implican una inversión importante de tiempo para el jefe del ejecutivo y otros líderes gubernamentales, quienes usualmente están bastante ocupados. No obstante, sus beneficios son muchos. Dichas rutinas no solo apuntan a mejorar los resultados de la administración, sino que permiten también organizar de un modo más eficaz la agenda diaria de los líderes. En vez de mantener múltiples reuniones *ad hoc* sobre el desempeño con los diferentes ministros y funcionarios, y de destinar grandes esfuerzos a enfoques reactivos cuando las crisis ya se han producido, una rutina de monitoreo fija y proactiva con todos los actores clave puede racionalizar enormemente la cantidad de tiempo que los líderes dedican a garantizar la consecución de sus objetivos prioritarios.
- En tercer lugar, *la disponibilidad de datos de alta calidad* (idealmente, datos válidos, confiables, oportunos y lo suficientemente desagregados como para ser accionables) es un factor esencial de las rutinas de monitoreo eficaces. Para evitar los malentendidos y resultar abrumados por múltiples fuentes de datos, es necesario alcanzar una única “versión de las cosas” (una verdad) compartida por todos los implementadores. Esta debe estar basada tanto en datos

Para evitar los malentendidos y resultar abrumados por múltiples fuentes de datos, es necesario alcanzar una única “versión de las cosas” (una verdad) compartida por todos los implementadores.

³⁰ En 2022, con el apoyo del BID, el municipio de Maipú, en Santiago de Chile, estableció un modelo de gestión del CdG con rutinas periódicas de seguimiento dirigidas por el alcalde. Una evaluación externa de la implementación de este enfoque encontró que la presencia del alcalde en las sesiones tuvo un efecto motivador en los funcionarios públicos que, hasta entonces, habían carecido de una oportunidad de interacción directa con el máximo nivel dirigenal (Municipalidad de Maipú, 2022).

cuantitativos como en información y juicios cualitativos contrastados. A falta de una versión compartida, es común que prevalezcan las anécdotas y las percepciones personales, lo que da lugar a debates acerca de cuál es la situación real y no sobre qué se debe hacer para mejorarla. Como afirman Borgonovi, Anessi-Pessina y Bianchi. (2018: ix), “uno de los pilares de los estudios, teorías y prácticas de gestión es que ‘nada se puede mejorar si no se mide’”. Además de datos sólidos, el CdG necesita de una gran capacidad analítica para identificar las cuestiones críticas que requieren de un diálogo de alto nivel, la cual debe ser forjada mediante una progresiva incorporación de *big data*, inteligencia artificial y análisis predictivo para extraer patrones y generar hallazgos.

- Por último, las rutinas de seguimiento son más valiosas cuando incluyen a *todos los actores que aportan al cumplimiento de una prioridad clave*. Muchos gobiernos han establecido algún tipo de rutina de revisión periódica con cada ministerio u organismo. Sin embargo, dado que cada prioridad gubernamental suele exigir la contribución de varias entidades, este sistema de seguimiento no facilita la supervisión integrada de los avances, la detección de cuellos de botella y la resolución de problemas; en su lugar, puede contribuir a que las entidades simplemente trasladen la responsabilidad a otras (por ejemplo, a otros actores que no estén presentes en la reunión) y que, de esta manera, el CdG acabe persiguiendo los problemas a lo largo de varias instancias. Organizar las rutinas de seguimiento por prioridades, y no por ministerios, ofrece un panorama más prometedor. De hecho, este enfoque multiministerial puede servir para los dos propósitos que tiene el monitoreo, ya que fortalece los incentivos para cumplir (para evitar ser “avergonzado” frente a los demás organismos), y facilita el aprendizaje y la difusión de lo que funciona. Como en todas las funciones del CdG, debe existir una complementariedad con la coordinación horizontal, ya que las rutinas integradas también ayudan a traspasar los compartimentos ministeriales. Algunos de los actores que con frecuencia se pasan por alto incluyen a los que prestan funciones de apoyo a la misión (como tesorería, asuntos jurídicos, recursos humanos y tecnologías de información), y que resultan cruciales para una ejecución rápida. Por supuesto, tratar de incluir a todas las partes puede dar lugar a sesiones difíciles de manejar; el CdG debe utilizar su criterio para determinar cuáles son los actores de mayor importancia en cada caso.

El monitoreo sistemático acelera la implementación mediante dos mecanismos principales: al influir en los incentivos y comportamientos de los ministerios competentes y al colaborar en el aprendizaje de lo que funciona. Muchas veces, los ministerios solo comunican al centro las noticias positivas y ocultan los problemas o retrasos, lo que a la larga conduce a un desempeño y a una ejecución deficientes. Como tal, el CdG desempeña un papel indispensable en el desarrollo de una cultura de apertura y de oportunidades atenta a revisar los avances, especialmente en el caso de los objetivos más importantes. Este seguimiento regular modifica los incentivos de los ministerios. Asimismo, como describió un funcionario entrevistado para este estudio, es difícil que los ministros busquen ocultar una falta de avances ante su jefe si existe la expectativa de sucesivas reuniones de seguimiento, que eventualmente expondrían tal situación. Lo más probable es que, antes de la siguiente sesión, se dediquen importantes esfuerzos a eliminar cualquier obstáculo que esté limitando los avances. Esta lógica genera una reacción en cascada a medida que los funcionarios de cada nivel comunican los datos sobre los avances alcanzados en la preparación de dichas sesiones, ya que se enfrentan a incentivos similares para demostrar resultados positivos en sus propios ámbitos de responsabilidad. Así, establecer una rutina de seguimiento periódica de los objetivos prioritarios puede actuar como catalizador para que los actores clave se centren en el desempeño a lo largo de toda la cadena de cumplimiento. De este modo, se crea un nuevo marco de responsabilización interna, que expone sistemáticamente al CdG el trabajo de los gerentes de programas prioritarios y propone incentivos para el progreso continuo, la resolución de cuellos de botella y una mayor coordinación con otros programas que contribuyen a la misma prioridad. En el recuadro 2.6 se resumen las características y los resultados de una rutina establecida para monitorear y mejorar el desempeño de las empresas estatales en Argentina.

RECUADRO 2.6. NUEVO MARCO DE COORDINACIÓN Y DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN ARGENTINA

A finales de 2015, Argentina trató de reforzar el desempeño de las funciones de su Centro de Gobierno (CdG). Dentro de la Jefatura de Gabinete (la principal institución del centro en el gobierno federal), se nombraron dos “vicejefes” para coordinar las prioridades presidenciales en materia de política económica y de política social. Se establecieron nuevos procesos para fijar objetivos claros, coordinar a los ministerios en el cumplimiento y monitorear los avances mediante rutinas de seguimiento periódicas. Una de las metas priorizadas por el CdG fue mejorar el desempeño de las empresas de propiedad estatal (EPE), que para entonces demandaban importantes transferencias del Tesoro debido a su débil gestión (Lopetegui y López Azumendi, 2018). Para liderar este objetivo prioritario se creó un equipo específico dentro del centro, dependiente del vicejefe de gabinete a cargo de la política económica.

Este equipo impulsó la instauración de un nuevo marco de desempeño que se aplicaría a las 30 mayores empresas públicas, que representaban el 98% de todos los empleados y prácticamente el 100% de las subvenciones del Tesoro. Dicho marco exigía la elaboración de planes estratégicos para cada empresa, la profesionalización y el desarrollo de capacidades, y el seguimiento sistemático de los avances por medio de reuniones mensuales e informes continuos de desempeño. También fomentó las sinergias entre las empresas públicas mediante el establecimiento de un conjunto de prácticas para áreas compartidas de gobierno corporativo. Por ejemplo, se creó una “red de integridad” para difundir e integrar las políticas anticorrupción en todas las empresas públicas, con la participación de funcionarios de las instituciones de auditoría del Estado. El respaldo político visible del presidente y el jefe de Gabinete fue fundamental para garantizar la aceptación de la mayoría de las empresas públicas y sus respectivos ministerios.

La introducción de este nuevo marco trajo mejoras significativas. Mientras que en 2016 solo el 36% de las empresas públicas presentaban información mensual sobre desempeño a la Oficina Nacional de Presupuesto y a la Jefatura de Gabinete de Ministros, en 2018 la proporción había aumentado al 97%. Este cambio permitió una mayor rendición de cuentas sobre los resultados, al tiempo que los subsidios del Tesoro a las empresas públicas, que habían alcanzado el 1,5% del producto interno bruto en 2015, se redujeron a la mitad –al 0,74%– en 2019 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019). La reducción fue aún mayor entre las EPE en las que el marco se aplicó más rápidamente, como cuatro empresas del Ministerio de Defensa (véase el cuadro R2.6.1).

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 2.6 (continuación)

Cuadro R2.6.1 Variación de las subvenciones del Tesoro Público, 2015-2018

	Variación en subsidios del Tesoro
Todas las empresas públicas	-34%
Empresas públicas del Ministerio de Defensa	-54%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2019).

Mientras que la incorporación de otras empresas públicas al nuevo marco fue gradual, las del Ministerio de Defensa lo adoptaron desde un primer momento. Además, a diferencia de las empresas de servicios públicos, este tipo de empresas no se financian mediante las tarifas de los usuarios, lo que constituye una prueba más de que la reducción de las subvenciones se debió a mejoras en el desempeño y no a otros factores (como el aumento de las tarifas). Por último, se identificaron otras mejoras operativas y de eficiencia en un amplio grupo de empresas. Si bien es cierto que estos resultados son específicos para cada sector y, por lo tanto, no pueden ser consolidados con una métrica única, vale notar que incluyen, por ejemplo, un aumento del 40% en la cantidad de vuelos atendidos por empleado (en el caso de una empresa estatal que presta apoyo logístico en aeropuertos) y una reducción del 28% en el número de empleados por pasajero transportado (en una empresa ferroviaria).

El segundo mecanismo se refiere a los procesos de aprendizaje habilitados por el seguimiento periódico del desempeño. El uso sistemático de la información referida a los resultados puede ayudar a identificar obstáculos recurrentes en distintas áreas de la administración pública, poner a prueba posibles soluciones y medir su impacto. Existe un consenso cada vez mayor en torno a que la eficacia de las políticas requiere de mecanismos que faciliten la adaptación o el ajuste de las intervenciones. Este enfoque suele implicar un aprendizaje por medio del ensayo y error, que se ve desalentado por las prácticas tradicionales de la administración pública (como la limitada flexibilidad en la administración del presupuesto y la aversión al riesgo entre los funcionarios). Al actuar en coordinación con la autoridad presupuestaria, el CdG puede proporcionar a los MDO el entorno necesario para superar esta aversión a la innovación y el aprendizaje. Además, dado que algunos de los obstáculos de la ejecución pueden ser comunes a todos los sectores (por ejemplo, la existencia de retrasos en los procesos

de contratación, adquisición, concesión de permisos o desembolsos), el CdG se encuentra en un buen lugar para sintetizar y difundir sus conclusiones en todo el gobierno y garantizar que se tomen las medidas adecuadas en función de esta información. Ningún ministerio sectorial podría tener un alcance transversal similar al momento de compartir las buenas prácticas. Por otro lado, el centro puede crear órganos del gobierno en su conjunto (comités interministeriales, grupos de trabajo, grupos operativos) en los que la información trascienda los compartimentos estancos tradicionales.³¹ Este intercambio activo puede ser especialmente crucial en las administraciones públicas de muchos países de ALC en los que la rotación de funcionarios (con su concomitante pérdida de memoria institucional) configura un reto importante, debido a un escaso desarrollo de la función pública permanente. Corbett et al. (2020) se refieren a esto como una “comprensión dinámica de la memoria institucional”, en la que la información es compartida con todo el gobierno y no se almacena en una institución específica; dicha comprensión se basa en un diálogo general y no solo en una evaluación discreta al final del proyecto, e incluye a otros actores, además de los funcionarios permanentes.

Parte del desafío para el CdG consiste en equilibrar la tarea de la rendición de cuentas con el apoyo al aprendizaje y la resolución de problemas para superar obstáculos. Por ejemplo, los incentivos que impulsan a mejorar el desempeño también pueden conducir a prácticas espurias mediante las cuales los ministerios oculten los problemas en lugar de reconocerlos. Cuando predominan estos comportamientos nocivos, no es posible mantener la franqueza necesaria en el diálogo para aprender de los datos de desempeño. Aunque ambos mecanismos son pertinentes para mejorar la ejecución, el CdG debe ser consciente de la tensión que existe entre ellos. El capítulo 3 examina los instrumentos concretos que pueden utilizarse para conciliar ambos propósitos, o, al menos, para identificar cuál de ellos debería priorizarse en cada contexto. A modo de ejemplo, cuando los objetivos que se monitorean se refieren a productos con una cadena de cumplimiento ya conocida, el centro puede dar prioridad a garantizar la implementación fiel del diseño

³¹ Según lo establecido por la Ley de Evidencia de 2018, la Oficina de Gestión y Presupuesto de los Estados Unidos (OMB) requiere que los organismos presenten sus “agendas de aprendizaje”, que buscan abordar cuestiones estratégicas y operativas cruciales para la implementación efectiva de políticas y programas. La OMB también publica una agenda de aprendizaje transversal que abarca cuestiones de gestión fundamentales para todos los organismos.

de los programas (Education Commission, 2021); el primer propósito sería entonces más relevante. Pero si el camino hacia la consecución del objetivo es menos seguro (como suele ocurrir con los resultados, en vez de los productos), el CdG puede favorecer el aprendizaje de lo que funciona para promover la resolución de problemas y la gestión adaptativa, priorizando el segundo propósito. En otras palabras, cuando los objetivos pueden compararse con “la construcción de un cohete” (porque se conocen los procesos causales y las soluciones), parece preferible centrarse en la rendición de cuentas, y cuando los objetivos son más parecidos a “la crianza de un niño” (es decir, una tarea más compleja y fluctuante), el aprendizaje podría ser el propósito más crítico (Diamond, 2021a).

Informes al jefe del ejecutivo y a los líderes de gobierno

Además de gestionar las rutinas de seguimiento periódico, el CdG debe garantizar que los líderes y funcionarios de alto rango del gobierno se encuentren continuamente informados de los avances y los obstáculos. Esta información es necesaria tanto para una toma de decisiones oportuna y basada en la evidencia como para reforzar los incentivos al cumplimiento para los ministerios y organismos (que aumentan cuando estos saben que quienes dirigen están informados de cómo marchan las prioridades). El reporte puede llevarse a cabo mediante distintos instrumentos, pero en todos los casos es fundamental tener presente el destinatario, y saber que los jefes del ejecutivo y otros líderes gubernamentales se enfrentan a enormes limitaciones en cuanto a disponibilidad de tiempo. Por ello, entre otras características, los informes de desempeño deben incluir: un propósito y un mensaje precisos, con opciones claras para la toma de decisiones; perspectivas cualitativas que den sentido a los indicadores cuantitativos, e información presentada de manera concisa, que utilice elementos visuales y evite la jerga técnica. Los tableros de seguimiento en línea son una forma popular de consolidar y mostrar la información sobre el desempeño a la que los jefes del ejecutivo pueden acceder en todo momento desde su dispositivo móvil (como tableta o teléfono inteligente). En la práctica, sin embargo, la posibilidad de disponer de esta información no garantiza su uso en la toma de decisiones, a menos que el CdG le añada contexto y perspectiva, y establezca instancias rutinarias para revisar los datos.

Es importante que los informes conduzcan a acciones firmes. Esto significa que deben adaptarse a las personas que los reciben (tanto en su estilo como en su contenido) y contener consejos apropiados sobre las medidas necesarias. Cuando el desempeño es bueno, los informes pueden distinguir y reconocer a quienes lo han hecho posible; pero si los resultados no son los esperados, será fundamental procurar entender las razones, a fin de garantizar que se tomen las medidas adecuadas para acelerar los avances.

Desbloqueo de obstáculos para el cumplimiento

Por último, y a diferencia de las actividades tradicionales de monitoreo, el CdG trata cada vez más de complementar su “desafío” a los MDO con su “apoyo selectivo” en aras de eliminar los obstáculos que impiden mejorar el desempeño. Se dice que “pesar el cerdo no lo engorda”, pero permite saber si el crecimiento es el esperado y cuándo es necesario actuar. Del mismo modo, el seguimiento del desempeño no constituye un fin en sí mismo. Con frecuencia, los mecanismos de monitoreo abarcan cientos o miles de indicadores, lo que resta tiempo para poner en uso la información o proporcionar apoyo directo a fin de acelerar el progreso. Esto a veces provoca que el organismo de seguimiento desafíe a los MDO, pero no los apoye, lo cual no genera mejoras sostenidas. El hecho de que el CdG esté orientado a prioridades acotadas permite un compromiso más proactivo para mejorar los resultados. Gracias a su poder político y a su potencial para atraer mejores recursos humanos analíticos y gerenciales, el centro suele estar en una posición favorable para prestar ayuda a los ministerios y organismos en la resolución de los problemas propios del cumplimiento.³² En ese sentido, el disponer de capacidades centradas en los resultados para trabajar con los ministerios competentes puede resultar sumamente útil. Entre otros aspectos, permitirá facilitar la identificación de los lugares con mayores obstáculos para alcanzar los objetivos del gobierno y eliminar proactivamente las barreras; el abordaje de los cuellos de botella resolviendo los desacuerdos entre los ministerios; la provisión de apoyo político o técnico, según sea necesario; la identificación de las causas

³² Un antiguo gobernador y secretario de Planificación del estado de Minas Gerais (Brasil) comparó esta función con la de un entrenador personal que ayuda a resolver los problemas cotidianos (citado en Marinho dos Santos, 2018).

raíz que generan retrasos, incluso en la primera línea de prestación de servicios (mediante “inmersiones profundas”); el diseño de medidas correctivas, y, de forma más general, la evaluación y el fortalecimiento de las capacidades generales de las instituciones gubernamentales. Es importante subrayar que el CdG no dispone –ni debe hacerlo– de los recursos o los conocimientos necesarios para implementar las políticas directamente, ya que se trata de una función exclusiva de los ministerios y organismos competentes, salvo contadas excepciones.³³ Es cierto que, en la práctica, puede haber algunas zonas grises, por ejemplo, en la diferencia que existe entre brindar apoyo a la ejecución e implicarse plenamente en la misma, pero se debe aconsejar a los equipos del CdG que se aseguren de que la responsabilidad y la rendición de cuentas por la ejecución recaigan siempre en dichas entidades. De lo contrario, el centro puede ser percibido como el responsable directo de la ejecución y perder así su indispensable papel de supervisor independiente de los avances, capaz de brindar información sin rodeos.

Muchos gobiernos han optado por crear nuevas unidades para llevar a cabo este tipo de trabajo, lo que permitió sumar enseñanzas. En ocasiones estas unidades demostraron ser exitosas, pero no son una panacea y muchas han tenido una vida limitada. Uno de sus puntos fuertes suele ser que aportan conocimientos especializados al análisis de los problemas de cumplimiento. Sin embargo, la experiencia ha puesto de relieve la importancia de garantizar que mantengan un mandato estricto, estén dotadas de las capacidades adecuadas, se basen en principios sólidos de funcionamiento con los ministerios competentes y cuenten con rutinas robustas que se ajusten a su finalidad (Gold, 2017).

³³ En ocasiones concretas, los jefes del ejecutivo asignan la responsabilidad primaria de objetivos o proyectos específicos a los equipos del CdG. Por ejemplo, liderar la “reforma del Estado” es una función frecuente del centro en los países de la OCDE (OCDE, 2018b). Casos similares, aunque en diferentes períodos, en los países de ALC incluyen el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado de Uruguay, con sede en la Presidencia (Lanzaro, 2016); la Secretaría de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda de Chile, también con sede en la Presidencia (Larroulet Vignau y Ríos, 2016); y la unidad de privatizaciones de Argentina a principios de la década de 1990 (Chaia de Bellis, 2018). Otras iniciativas emblemáticas también han sido dirigidas directamente desde el CdG, como la estrategia de primera infancia Uruguay Crece Contigo y el programa de *una computadora por niño* (Plan Ceibal) en Uruguay (Milanesi, 2017). Del mismo modo, muchas estrategias digitales integradas del gobierno en su conjunto se lideran desde el CdG, al menos en sus primeras etapas. Esta situación puede responder a la naturaleza transversal de dichas iniciativas, a la falta de capacidad percibida en los posibles organismos de implementación o al interés personal del jefe del ejecutivo en el tema. Sin embargo, en términos generales, el centro carece de los recursos, la experiencia y la presencia de prestación de servicios necesarios para implementar directamente las políticas.

Gestión política de las políticas

La función política del CdG abarca cuatro componentes esenciales: 1) un papel importante en la gestión de la economía política y la dirección estratégica del gobierno, que involucra la gestión de los principales actores; 2) la alineación de estos al interior del poder ejecutivo, especialmente en contextos de coalición; 3) la exploración, anticipación y gestión proactivas de los conflictos sociales, en particular de los que tienen una naturaleza multidimensional, y 4) la coordinación de las transiciones gubernamentales. El trabajo técnico del BID no se ha centrado en esta función política del CdG, pero existen lecciones aprendidas y bibliografía pertinente que se presentan en este capítulo.

Para resumir el contenido de esta sección, una comprensión actualizada de la gestión política de las políticas del CdG incluye las siguientes prácticas clave:

- Gestionar la *economía política* y la *dirección estratégica* del gobierno, lo que incluye un contacto continuo con las tendencias de la opinión pública y la incorporación de la visión y el asesoramiento políticos en la toma de decisiones de alto nivel.
- *Coordinar las negociaciones políticas con los principales actores*, cuya aprobación o apoyo se necesita para llevar adelante los objetivos del gobierno, en especial para la definición de prioridades y la administración de compensaciones con una perspectiva integrada del gobierno en su conjunto.
- *Gestionar la política intra-ejecutiva y los actores* en contextos de coalición.
- Anticipar y prevenir proactivamente los *conflictos sociales* y coordinar su resolución.
- Aplicar normas y reglamentos que regulen las transiciones en el poder.

Gestión de la economía política del gobierno

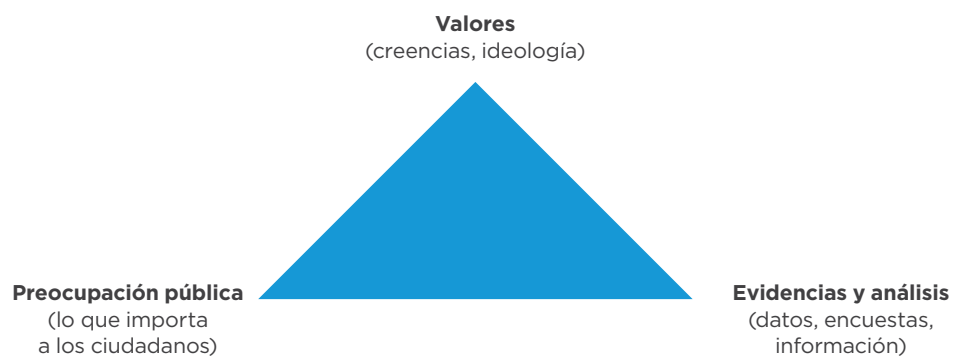
La formulación de políticas es un ejercicio intrínsecamente político que, en última instancia, tiene que ver con “quién obtiene qué, cuándo y cómo” (Lasswell, 1956). Los modelos de formulación de políticas de posguerra en países occidentales (que, en épocas recientes, han sido aplicados en algunos países de ALC de maneras distintas) pretendían eliminar la política de la formulación de políticas para que el proceso fuera más coherente y racional. Sin embargo, esta postura ha demostrado estar equivocada, ya que la política es un componente indispensable para un diseño eficaz de las políticas. En la mayoría de los casos, la actuación del gobierno se produce en un contexto político en el que los ciudadanos le confieren autoridad y legitimidad en un proceso democrático. Además, los gobiernos deben ser sensibles a los cambios en el estado de ánimo de la opinión pública y, al mismo tiempo, recurrir a información procedente de distintos sectores de la sociedad –lo que pone de relieve la importancia de la participación pública. Sin embargo, en muchas democracias existe una fuerte tradición de secretismo y toma de decisiones a puertas cerradas. Los gobiernos deben sortear las conmociones y los acontecimientos impredecibles que forman parte de la política al tiempo que diseñan estrategias para gobernar (Roberts, 2019).

Por su conexión con el jefe del ejecutivo y su perspectiva del gobierno en su conjunto, el CdG está bien posicionado para desarrollar y supervisar una estrategia gubernamental sensible a la dinámica y a las tendencias políticas. Para entender lo que supone una elaboración eficaz de las políticas estratégicas, que tenga en cuenta su carácter político, se puede pensar en los tres puntos que contiene un triángulo (véase el gráfico 2.4): 1) aquello que el gobierno de turno cree según sus valores e ideología, lo cual da forma a sus prioridades distintivas; 2) los asuntos que preocupan a los ciudadanos, y 3) lo que muestran las evidencias y los conocimientos acerca de lo que es importante en la elaboración de políticas (Halpern, 2009). Invariablemente, solo el CdG puede adoptar esta perspectiva estratégica en la formulación de políticas. Las burocracias sectoriales, por ejemplo, tienen acceso a evidencias y análisis de lo que es importante, pero pueden caer en la tentación de ignorar o restar importancia a lo que realmente interesa a los ciudadanos. Del mismo modo, los MDO pueden adoptar un punto de vista que refleje la posición de largo plazo del ministerio y sus grupos de interés, pero que en realidad no concuerde con la dirección general

del gobierno. El papel del CdG es mantener alineados los tres lados del triángulo, y defender así la dimensión política que tiene el proceso de elaboración de políticas.

Gráfico 2.4.

El triángulo estratégico de la dimensión política en la de elaboración de políticas



Fuente: Adaptado de Halpern (2010: 276).

Un papel fundamental del CdG en esta estrategia es la gestión de los desafíos de la economía política dentro del poder ejecutivo.

Los especialistas entrevistados para este estudio indicaron que las cuestiones internas del gobierno muchas veces son tan difíciles de resolver como el manejo de los actores externos. Los desacuerdos y conflictos interministeriales pueden retrasar la ejecución, dar lugar a políticas incoherentes y contribuir a la percepción pública de un liderazgo incompetente. Es necesario establecer una estrategia que articule la dirección política, la elaboración de políticas y las comunicaciones de forma adecuada para alinear a los principales actores internos y dotar de coherencia a la maquinaria gubernamental. Al mismo tiempo, el CdG debe desarrollar con cuidado su papel político interno. La gestión de un gobierno es diferente a la de un partido político. Si los gobiernos pretenden establecer rutinas de gestión que sean robustas, el centro debe dedicar importantes esfuerzos a garantizar que los ministros no las perciban como una intromisión en sus funciones ni como un impedimento para su comunicación directa con el jefe del ejecutivo. Esta tarea lleva tiempo y a veces puede desplazar la actividad destinada

al cumplimiento. Si el CdG es percibido como una administración paralela con excesivos poderes, como ha ocurrido en algunos países de ALC, le resultará difícil desempeñar eficazmente sus funciones clave, que dependen de la confianza y la colaboración ministeriales. Al tiempo que mantiene un perfil bajo, el centro necesita trabajar continuamente para sostener el consenso interno y el apoyo a la agenda del gobierno.

Coordinar las negociaciones políticas con los actores externos es una función bien establecida de los CdG. Para avanzar en cualquier prioridad de políticas suele ser necesario contar con el apoyo de una amplia variedad de actores, cada uno con sus propios intereses y perspectivas. Entre ellos se incluyen miembros del Poder Legislativo, gobiernos subnacionales, el Poder Judicial, partidos políticos, grupos empresariales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de medios de comunicación y aliados internacionales. Cada ministerio u organismo es el principal responsable de la gestión de los diversos actores dentro de su área de políticas. Sin embargo, muchos de estos últimos tienen intereses y posiciones que exceden la competencia de un ministerio u organismo, por lo que las negociaciones de cualquier prioridad individual pueden afectar el éxito de otras. Un enfoque y una estrategia que integren al gobierno en su conjunto –lo que configura un objetivo ambicioso, cuyo sostenimiento en el tiempo no resulta sencillo– pueden proporcionar un liderazgo y una coordinación general a estas negociaciones sectoriales, y garantizar así que los compromisos y acuerdos en cualquier área tengan en cuenta las repercusiones y compensaciones para las demás. Por su perspectiva transversal, su falta de competencias sectoriales específicas que proteger y su capacidad para hablar en nombre del jefe del ejecutivo, el CdG es el único actor capaz de emprender este esfuerzo.

Esta función implica incorporar la visión política a los procesos de toma de decisiones del gobierno. La formulación de políticas exige optar entre enfoques contrapuestos y hacer frente a disyuntivas a menudo irresolubles. Por lo tanto, los abordajes puramente tecnocráticos, que tienden a implementarse en los gobiernos con burocracias fuertes, pueden pasar por alto un enfoque político legítimo del gobierno, que consiste en cumplir con las prioridades y los objetivos de la administración pública reflejando las necesidades de los ciudadanos y comunicándose con ellos de la forma que más confianza genere. Además, las funciones técnicas del CdG (planificación,

coordinación y monitoreo) no implican un abordaje mecanicista de la toma de decisiones, ya que el descuido de los aspectos de la economía política puede conducir al fracaso de la estrategia mejor diseñada. Por ejemplo, la forma en que el centro monitorea y apoya el cumplimiento puede tener que adaptarse en función de las características de las distintas prioridades. Para las políticas que disponen de un alto grado de consenso, la “implementación administrativa”, que busca el cumplimiento estricto de los objetivos y trayectorias definidos en la fase de planificación, puede ser el enfoque adecuado; para las políticas más controvertidas, en cambio, parece preferible una “implementación política”, que posee una mayor flexibilidad para garantizar que se tengan en cuenta los factores políticos en lo que hace a la ejecución (Hudson, 2019). Este último enfoque se orienta a garantizar que el contexto político (los puntos de vista de la opinión pública, el nivel de apoyo de los diferentes actores, etc.), en constante evolución, se vea continuamente reflejado en las actualizaciones del plan. Sin esta flexibilidad, los ministerios podrían centrarse en alcanzar ciertas metas y perder de vista el propósito subyacente en términos del éxito general del gobierno. Una mentalidad política similar debería incorporarse en todas las fases del ciclo de políticas.

Gestión de la coalición

La gestión de los actores internos se ha vuelto cada vez más importante, ya que los gobiernos de coalición son ahora la norma en muchos países. En efecto, debido a la creciente fragmentación de los sistemas de partidos, la formación de coaliciones electorales y de gobierno se ha convertido en un fenómeno cada vez más común en los países de ALC, al igual que en el resto del mundo (Cruz, 2019). Esta realidad puede presentar nuevos desafíos a la hora de dirigir el gobierno de manera coherente y con un enfoque puesto en los resultados. Además de coordinar ministerios con diferentes perspectivas institucionales, organizacionales o sectoriales, las coaliciones también deben alinear los distintos puntos de vista de los partidos que conforman el gobierno, para lo cual es necesario abordar las posibles nuevas fuentes de contradicción o conflicto. En esos contextos, el papel del CdG es cada vez más relevante. Como se desarrolla en el capítulo 3, la gestión política de la coalición puede incluir: la adopción de procedimientos formales o informales para la toma de decisiones,



La gestión de los actores internos se ha vuelto cada vez más importante, ya que los gobiernos de coalición son ahora la norma en muchos países”.

a fin de garantizar que todos los actores hayan sido consultados o estén informados de las decisiones clave de políticas; la coordinación de la agenda legislativa del gobierno; la definición de procedimientos para gestionar y resolver los posibles desacuerdos, y, de un modo más general, el intento de inculcar una visión compartida y una cultura de cohesión a pesar de las diversas afiliaciones partidistas. La falta de negociaciones políticas eficaces puede dar lugar a conflictos internos y a políticas públicas divergentes o incluso contradictorias.³⁴ Además, como en los sistemas de gobierno presidenciales (existentes en todos los países latinoamericanos) el mandato del jefe del ejecutivo es fijo y por un período determinado, una eventual ruptura de la coalición gobernante no podría resolverse mediante nuevas elecciones, lo que significa que, eventualmente, un presidente podría continuar en sus funciones en un estado de minoría permanente. Por lo tanto, una buena gestión de las coaliciones es aún más importante en los gobiernos presidenciales.

La evidencia disponible en ALC indica que los CdG desempeñan un papel clave en contextos de coalición, aunque estos contextos pueden presentar retos particulares. Un estudio cuantitativo mediante series temporales de la oficina del presidente de Colombia ha identificado que “a mayor número de ministros de partidos diferentes al del presidente en el Gabinete, mayores son las transformaciones en la oficina presidencial” (Mejía-Guinand, Botero y Solano, 2018). Según los autores, la explicación para estos cambios es que, en contextos de mayor diversidad partidista, los presidentes confían más en el CdG para recolectar información, coordinar y monitorear el alineamiento ministerial con las prioridades presidenciales. Una dinámica similar se identificó en Brasil (Borges, 2020). El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) fue una importante iniciativa de infraestructura lanzada en 2007 y relanzada en 2010. La mayoría de los sectores incluidos (puertos, energía y ferrocarriles, entre otros) estaban dirigidos por miembros de partidos distintos al del presidente. Por lo tanto, se creó un nuevo órgano de coordinación del PAC en el CdG para garantizar la interacción coherente entre estos actores

³⁴ Véase, por ejemplo, en Argentina: “El Gobierno impulsa dos leyes vinculadas a la energía que se contradicen y marcan las diferencias internas en el gabinete”, en La Nación, 25 de enero de 2022 (<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-impulsa-dos-leyes-vinculadas-a-la-energia-que-se-contradicen-y-marca-las-diferencias-nid25012022/>). El artículo describe las contradicciones de políticas de dos proyectos de ley presentados por el poder ejecutivo al Congreso. Los proyectos fueron elaborados por sendos ministerios sectoriales (Desarrollo Productivo y Energía) liderados por diferentes grupos dentro de la coalición gobernante. Finalmente, en agosto de 2022, las áreas se fusionaron en un solo ministerio de Economía.

y supervisar de cerca la ejecución. A este respecto, dos exfuncionarios del CdG de Chile concuerdan en afirmar que en los gobiernos de coalición “existen diferentes personalidades e ideas, por lo que el papel coordinador se vuelve esencial” (Larroulet Vignau y Ríos, 2016). Por supuesto, el reverso de todo esto es una mayor probabilidad de que los actores se resistan a ser coordinados o supervisados desde el centro.

Los gobiernos de coalición pueden presentar desafíos específicos para otras funciones del CdG, como el monitoreo del desempeño.

En los gobiernos de coalición, por lo general los jefes del ejecutivo se encuentran más restringidos para tomar algunas medidas (como la destitución de un ministro de distinto signo), una característica que muchas veces impide que el monitoreo del CdG tenga el mismo efecto en la mejora del desempeño que en los gobiernos unipartidistas (véase Marinho dos Santos [2018] acerca de las dificultades a las que se enfrentó la oficina de gestión de proyectos de Minas Gerais en un gobierno de coalición). En algunos países, la práctica de asignar “cuotas” de altos cargos dentro de los mismos MDO a los diferentes aliados de la coalición (*cuoteo*) puede aumentar la complejidad de las cadenas de cumplimiento, ya que es posible que ciertos eslabones se vean afectados por los desacuerdos políticos. En resumen, el papel del CdG es fundamental en contextos de coalición, pero también puede enfrentarse a desafíos y resistencias adicionales con respecto a algunas de sus funciones básicas.

Anticipación y manejo de conflictos sociales

Otro asunto de creciente interés para los CdG es la anticipación y la gestión de los conflictos sociales. El declive de la confianza ciudadana, el aumento de la polarización política, el incremento del malestar social y la aceleración de las interacciones sociales producida por las plataformas de comunicación ponen de relieve la importancia de la función política del CdG. Cada ministerio y cada organismo es responsable de recopilar y procesar la información desde el terreno para anticiparse a los posibles conflictos en sus respectivos ámbitos de competencia. Sin embargo, algunos de los conflictos que surjan pueden rebasar la jurisdicción específica de cualquier ministerio u organismo (por ejemplo, debido a su naturaleza regional o por involucrar a grupos de población con múltiples demandas) y tener implicaciones potenciales

tan grandes que requieran de las antenas del CdG para elevar la cuestión a los órganos decisorios de alto nivel del gobierno. Como ocurre con todas las funciones del centro, es preferible un proceso sistemático de exploración y elevación de las alertas tempranas, a las actividades de prevención *ad hoc*, que probablemente lleguen demasiado tarde para ser eficaces. El papel del CdG es aún más importante en lo que respecta a la gestión y resolución de conflictos, tanto en el establecimiento de normas para los casos que debe abordar cada ministerio (y en la supervisión de su resolución efectiva) como en la garantía de una respuesta coherente a los que exigen intervenciones integradas del gobierno en su conjunto, la gestión de las compensaciones entre sectores y la emisión de mensajes públicos coherentes.

Si bien este papel de “bombero” es fundamental, no debe desplazar las rutinas necesarias para cumplir con los objetivos a mediano plazo.

Inevitablemente, en todos los países surgen crisis y conflictos sociales; en algunos casos, el CdG desempeña un papel clave en su resolución y permite que el resto del gobierno siga funcionando. Sin embargo, en ocasiones el centro (en particular, los equipos y funcionarios más próximos al jefe del ejecutivo) se ha visto reducido a su función de atender las urgencias y a actuar principalmente en modo reactivo y de emergencia. Es fundamental que este papel, que requiere una combinación de capacidades políticas, de políticas públicas y de comunicación, no desplace a las demás funciones y prácticas del CdG. Por ejemplo, deben hacerse esfuerzos para que las rutinas de seguimiento no se suspendan o retrasen cada vez que una crisis desvíe la atención de los líderes gubernamentales. Un CdG que funcione bien debe ser capaz de mantener sus rutinas de gestión incluso cuando un pequeño grupo del centro se enfoca en los acontecimientos cotidianos.

Coordinación de transiciones

Por último, la coordinación de las transiciones de gobierno es un componente crítico pero poco desarrollado dentro de esta función, especialmente para los países latinoamericanos. Casi todos los actuales presidentes de la región pertenecen a partidos diferentes que los de sus predecesores. Entre 2018 y marzo de 2023, los partidos o coaliciones en el poder fueron derrotados en las elecciones presidenciales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El

Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay; es decir, esto se ha dado en todos los países latinoamericanos que celebraron elecciones presidenciales, excepto en Paraguay, donde se impusieron diferentes grupos internos de un mismo partido.³⁵ Por lo tanto, el manejo adecuado de las transiciones se ha vuelto crítico para asegurar la continuidad de las políticas y los procesos clave, y para ayudar a la administración entrante a implementar su agenda lo antes posible. Además, la debilidad del sistema de servicio civil en varios países de ALC y la fuerte dependencia de nombramientos políticos temporales, en particular en el propio CdG, agrava el riesgo de discontinuidad de las políticas y de retraso hasta que la nueva administración esté en condiciones de impulsar su agenda propia.³⁶ El CdG puede apoyar este proceso de transición mediante una serie de acciones, entre las que se incluyen el facilitar el flujo ordenado y oportuno de información al equipo entrante; organizar su acceso a las instalaciones estatales y a los altos funcionarios, sobre todo en el ministerio de Finanzas; definir y/o aplicar normas que rijan el período de transición, y, de forma general, marcar la pauta de los contactos entre los equipos ministeriales entrantes y salientes. Disponer de normas y reglamentos claros, que no dependan de la buena voluntad entre las partes, puede reforzar enormemente este proceso; no obstante, la mayoría de los países de ALC están rezagados en este sentido. En el ámbito internacional, las transiciones exitosas suelen compartir ciertos elementos: la codificación de normas, procesos, plazos y recursos, y de funciones y poderes clave de los distintos actores; los preparativos tempranos; el establecimiento de mecanismos de cooperación entre las administraciones entrantes y en curso, y el intercambio abierto de información, lo que requiere del mantenimiento y la gestión de archivos. La ausencia de estos marcos puede dar lugar a transiciones tensas y conflictivas, en las que el equipo entrante carezca de lo necesario para centrarse rápidamente en sus prioridades de políticas (NDI, 2021).

³⁵ En el Caribe, esta tendencia no se ha manifestado: en este período, las administraciones en funciones fueron reelegidas en Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, y la oposición se impuso en Guyana y Suriname.

³⁶ Pocos meses después de asumir en 2022, el nuevo presidente de Chile declaró a sus ministros que “el período de instalación ha terminado” y les instruyó “asumir un sentido de urgencia y favorecer que la ciudadanía advierta las prioridades que cada uno tiene en sus carteras”, en La Tercera, 26 de abril de 2022 (<https://www.latercera.com/politica/noticia/presidente-boric-tras-consejo-de-gabinete-ampliado-hemos-concordado-que-se-acabo-el-periodo-de-instalacion/HL6ZISGODVE7PO6YNINIAEPIPY/>).

El foco en la coordinación de las transiciones aborda muchas de las cuestiones señaladas a lo largo de esta publicación. En primer lugar, al garantizar una transición fluida, el gobierno protege la continuidad de la prestación de servicios a los ciudadanos. En segundo lugar, al definir el papel de los funcionarios públicos para que aporten lo necesario a las administraciones entrantes, especialmente en términos de consolidación de datos y conocimientos disponibles en las burocracias gubernamentales (por ejemplo, acerca de las sucesivas intervenciones de políticas, su historial y las lecciones aprendidas), el gobierno crea una plataforma para la resiliencia y la estabilidad. En tercer lugar, los archivos y la presencia en línea de la administración saliente se salvaguardan mediante sitios web de legado para profundizar la memoria institucional, como en Estados Unidos.³⁷ Por último, un proceso de transición más estructurado puede ser decisivo para una gestión eficaz y eficiente del presupuesto, pues acorta el plazo para que las prioridades del gobierno se vean materializadas en la práctica. En general, dedicar atención a las transiciones significa alcanzar un equilibrio entre los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Aunque los CdG necesariamente se preocupan por garantizar los resultados durante el mandato del jefe del ejecutivo en funciones, también deben tener presente que una administración solo está a cargo del gobierno durante un período definido de tiempo. Así, para ciertas funciones y en ciertos contextos, su enfoque en los resultados también puede ayudar a construir cambios duraderos, que fortalezcan la maquinaria y el sistema de gobierno heredados. Un buen número de los expertos consultados para la presente investigación aludieron al foco exclusivamente en el corto plazo de algunos CdG como un factor que obstaculiza la generación de capacidades de gobierno más estructuradas. El hecho de que los centros pongan el foco en objetivos prioritarios puede ayudar a identificar y desarrollar las capacidades necesarias para una ejecución eficaz, que con el tiempo pueden arraigarse, replicarse y escalar en cambios a más largo plazo.

³⁷ Los Archivos Nacionales conservan los sitios web anteriores de la Casa Blanca y los mantienen disponibles en línea (véase <https://www.archives.gov/presidential-libraries/archived-websites>).

Comunicación, rendición de cuentas y compromiso ciudadano

La función revisada de comunicación, rendición de cuentas y compromiso ciudadano incluye tres componentes clave: 1) la alineación de las comunicaciones del gobierno; 2) la construcción de la confianza ciudadana mediante un afianzamiento sistemático de la rendición de cuentas pública por el desempeño, y 3) el compromiso de los ciudadanos a lo largo del ciclo de políticas para co-crear los resultados. A medida que los gobiernos deben gestionar un ciclo de noticias 24/7 y demandas sociales por una mayor transparencia y rendición de cuentas, los retos de la función de comunicación cobran mayor importancia. La supervisión eficaz de esta labor puede contribuir a fomentar la confianza en el gobierno, un desafío considerable en todo el mundo.

En resumen, una comprensión actualizada de la función de comunicación del CdG comprende las siguientes prácticas clave:

- *Alinear las comunicaciones del gobierno* mediante narrativas y mensajes coherentes.
- *Garantizar la rendición de cuentas pública sobre el cumplimiento de los objetivos prioritarios*, con base en evidencias objetivas de desempeño que ayuden a generar confianza ciudadana.
- Establecer normas que garanticen la *participación de los ciudadanos*, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil en todo el ciclo de políticas y para todas las áreas prioritarias.

Coordinación y estándares de comunicación

El CdG cumple un papel reconocido y cada vez más relevante en la coordinación de las comunicaciones de gobierno. El centro siempre ha sido el responsable de alinear las comunicaciones de todos los ministerios para promover el envío de mensajes coherentes a la población. A medida que los gobiernos luchan contra la disminución de la confianza, y luego de las importantes lecciones que dejó la pandemia de COVID-19 (OCDE, 2021), la coordinación de las comunicaciones se ha vuelto aún más crucial. Naturalmente, cada ministerio tiene un

Dar a conocer las prioridades sirve para promover la alineación del trabajo de los ministerios competentes y la percepción de un sentido de urgencia.

legítimo interés en impulsar su propia agenda, lo que puede dar lugar a una proliferación de iniciativas inconexas y declaraciones muchas veces contradictorias. En este sentido, solo el CdG se encuentra en condiciones como para garantizar que las prioridades y los mensajes coherentes del gobierno en su conjunto predominen en cualquier comunicación a los ciudadanos. Para ello se necesita implementar una estrategia de comunicación unificada y vinculada con la identidad y los valores políticos del gobierno (por ejemplo, en la definición de los mensajes clave y su calendario, los canales de difusión y los portavoces). Este papel se ha vuelto cada vez más importante debido a la naturaleza vertiginosa de las redes sociales, que amplían las oportunidades de compartir mensajes clave y comprobar rápidamente su recepción mediante el empleo de *big data*, pero que también amplifican el riesgo de que se añada “ruido” a las comunicaciones oficiales. Si los ministerios y funcionarios tienen una interacción constante y en tiempo real con los ciudadanos, el disponer de una estrategia coordinada y directrices claras será un aspecto crucial para minimizar el riesgo de cometer errores y aumentar la confianza en la integridad y el enfoque de las autoridades. También hay otros factores que han contribuido a esta mayor relevancia de la función comunicacional del centro, como el declive de la confianza ciudadana, que exige estrategias específicas para hacerle frente (Keefer y Scartascini, 2022); el papel de la comunicación de crisis durante la pandemia, y el creciente interés por la coproducción de resultados con los ciudadanos. De hecho, la comunicación se ha convertido en una de las principales funciones del CdG en la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2018b; 2021).

Rendición de cuentas pública del desempeño

En vista del deterioro de la confianza, la adopción de nuevos enfoques en materia de comunicación, rendición de cuentas y participación ciudadana ha cobrado mayor importancia. Como ocurre con todo el trabajo del CdG, también esta función debe integrarse con las demás si se busca producir resultados. Un reciente estudio del BID sobre la confianza ciudadana recomienda “animar a los gobiernos a hacer promesas, cumplirlas y comunicar ambas cosas a los ciudadanos” (Keefer y Scartascini, 2022). Para comunicar resultados, los gobiernos necesitan a su vez gestionar estratégicamente sus prioridades, coordinar los ministerios que deben impulsarlas y monitorear su ejecución para

promover su cumplimiento. Pero una comunicación pública honesta y precisa también puede ayudar en esas otras funciones. Por ejemplo, dar a conocer las prioridades sirve para promover la alineación del trabajo de los ministerios competentes y la percepción de un sentido de urgencia, ya que su incumplimiento genera costos políticos para los responsables, en lugar de que pasen al jefe del ejecutivo cuando culmine su mandato. En ese sentido, la noción de “desempeño transparente” sostiene que la divulgación proactiva de datos sobre el desempeño del gobierno genera fuertes incentivos para su mejora (Kettl, 2013). La comunicación externa de las prioridades puede ser una poderosa herramienta para la coordinación y el seguimiento internos, así como para reforzar la orientación hacia los resultados.³⁸ Además, sumada a la comunicación de los avances logrados, puede contribuir a reforzar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y constituir un aporte sustancial para implicarlos activamente (así como a otros actores no estatales) en los resultados prioritarios que el gobierno no puede conseguir por sí solo.

Existen evidencias sólidas del impacto que tiene la comunicación activa del cumplimiento y los resultados en la confianza de los ciudadanos, aunque esto solo ocurre si se percibe que el gobierno está verdaderamente comprometido con los objetivos y es honesto sobre los éxitos y los fracasos. La administración pública necesita identificar técnicas y métodos innovadores para generar compromisos con la sociedad. Las políticas de datos abiertos no suelen bastar para aumentar la confianza, ya que la mayoría de los ciudadanos disponen de un tiempo limitado para adquirir y procesar información sobre el funcionamiento de la administración. Pero un enfoque del CdG orientado a las principales prioridades puede generar un aumento de la confianza pública, ya que tales prioridades u objetivos selectivos generalmente se encuentran correlacionados con las principales preocupaciones de la sociedad (mientras asegura que un marco más general de rendición de cuentas también existe). Un experimento mediante encuesta realizado en Buenos Aires evaluó el impacto de facilitar información sobre los avances realizados en los Compromisos de la Ciudad anunciados por

³⁸ Por ejemplo, la iniciativa Big Results Now de 2013, en Tanzania, dirigida por una *delivery unit* recién creada de la oficina presidencial, fijó un objetivo de mejora de las puntuaciones de los estudiantes y comenzó a publicar resultados por escuela. Una evaluación de impacto identificó resultados positivos, que estuvieron motivados por una mayor presión en la reputación para obtener resultados, aunque también algunas consecuencias no deseadas en términos de *gaming* (Cilliers, Mbiti y Zeitlin, 2021).

el jefe de gobierno (véase el recuadro 2.7). Encontró, en promedio, un impacto positivo y significativo en la confianza, pero con variaciones relevantes: “el grupo que recibió información en la que el gobierno estaba superando sus objetivos mostró una confianza significativamente mayor que aquellos que recibieron la información de que el gobierno estaba incumpliendo sus objetivos” (Alessandro et al., 2021: 3) (recuadro 2.7). Estos resultados confirman que la confianza no solo depende de la transparencia, sino también del cumplimiento. Sin embargo, incluso con un cumplimiento sólido, este efecto sobre la confianza puede producirse solo en determinados contextos. Basado en un análisis de los objetivos de desempeño fijados en materia de inmigración y asilo por dos gobiernos británicos sucesivos (dirigidos por los partidos laborista y conservador, respectivamente), Boswell (2018) afirma que los medios de comunicación (que influyen en la confianza pública) suelen apoyarse más en las nociones percibidas de autenticidad y compromiso real con un objetivo que en las evidencias fehacientes de desempeño. Si se percibe que el gobierno establece objetivos públicos de manera defensiva para reducir las críticas en un tema, esto puede no ser suficiente para recobrar la confianza, incluso si el objetivo se cumple; lo que el gobierno necesita es que los ciudadanos perciban que está verdaderamente comprometido con el tema. Por lo tanto, el cumplimiento debe combinarse con mensajes coherentes relacionados con la identidad del gobierno, como ya se ha comentado. Esto es especialmente crítico en sociedades cada vez más polarizadas (West, 2019).

RECUADRO 2.7. RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS SOBRE OBJETIVOS PRIORITARIOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En 2016, en los primeros cien días de su mandato, el jefe de gobierno de la ciudad anunció un conjunto de prioridades con objetivos mensurables y plazos concretos que denominó 20 Compromisos de Gobierno (luego denominados “Compromisos de la Ciudad” en su siguiente mandato). Los Compromisos se vinculaban a alguno de los 1.200 programas y proyectos del plan general de gobierno o, en ocasiones, reflejaban un objetivo agregado que combinaba varios programas, a veces con la participación de más de un ministerio.

Para evitar que esto fuera “un anuncio más”, el gobierno realizó un esfuerzo sostenido de comunicación y rendición de cuentas con la población mediante el lanzamiento de un [tablero público](#) que actualizaba los avances de los Compromisos. Con la intención de llegar a una amplia audiencia, los datos iban acompañados de imágenes, vídeos y descripciones narrativas de los avances alcanzados y los obstáculos encontrados, así como de un mapa interactivo para que los usuarios identificaran los impactos localizados de cada objetivo en sus comunidades. Además, el gobierno realizó una fuerte inversión en la difusión del tablero, que a lo largo de 2018 y 2019 registró una media de 100.000 visitantes únicos al mes, lo que lo convirtió (por un amplio margen) en el sitio web no transaccional más visitado del gobierno de la ciudad.

Pero el componente más importante de la rendición pública de cuentas, para enfatizar la prioridad de estos objetivos, fue la apropiación por parte del jefe de gobierno y los ministros de su agenda pública. Además de su inclusión en las actividades habituales (como los discursos o las visitas al terreno), los Compromisos tuvieron una instancia específica de difusión y rendición de cuentas: sesiones tipo *town hall* en las que el jefe de gobierno y su gabinete presentaban una actualización de los avances y respondían a las preguntas de los ciudadanos (de modo presencial o mediante redes sociales) y los periodistas. Para aumentar el interés de los medios de comunicación en estas sesiones, se utilizó un buen número de gráficos, mapas y otras herramientas visuales. Tanto la televisión como la prensa gráfica dedicaron gran atención a estas sesiones, y algunos medios incluso crearon sus propios tableros de resultados.

Estos esfuerzos sostenidos se reflejaron en un mayor conocimiento ciudadano sobre la existencia de los Compromisos públicos y sus métricas. Por ejemplo, a finales de 2018 casi el 70% de los encuestados en un sondeo representativo podía identificar algunos de los Compromisos más destacados, como “Subte [Metro] cada 3 minutos en hora pico” o “100% de alumbrado público LED”, frente al 40% registrado en 2017.

Hacer públicos los objetivos prioritarios entraña ciertos riesgos

políticos, pero con la promesa de mayores beneficios. Si el gobierno da a conocer las prioridades y es incapaz de cumplirlas, puede originar una percepción pública de incompetencia. Pero existen formas de mitigar este riesgo. En primer lugar, la participación de los ciudadanos en la definición de las prioridades proporciona una base para comprender los principales retos. En segundo término, un buen proceso de identificación de prioridades y fijación de objetivos debe tener en cuenta su viabilidad. Es cierto que unos objetivos ambiciosos pueden suponer un mayor impulso para mejorar el desempeño, pero los gobiernos pueden equilibrar este atributo con las realidades políticas y la necesidad de mostrar un avance suficiente. En tercer lugar, los gobiernos deben definir el contexto en que se presentan las prioridades. Por ejemplo, en ciertos temas tal vez no haya suficiente información de referencia para establecer de manera confiable una meta pública, o bien puede suceder que al hacer pública una prioridad se menoscaben sus posibilidades de éxito (por ejemplo, un objetivo de “cero *graffitis*” podría convertirse en un incentivo para los adolescentes rebeldes).

El anuncio público de los objetivos prioritarios no es una cuestión de todo o nada. Los gobiernos pueden seleccionar qué prioridades están suficientemente maduras para ello. Además, los potenciales beneficios políticos de un anuncio firme pueden superar con creces los riesgos.³⁹ Incluso si no se logran plenamente todos los objetivos, la capacidad de demostrar objetivamente los avances en un conjunto de metas predefinidas puede ser un activo valioso para cualquier administración. Como afirma Boswell (2018) al analizar el creciente atractivo de los indicadores “duros” de desempeño, “las descripciones cuantitativas se consideran precisas, sin ambigüedades y sin el lastre parcial o emotivo de las descripciones cualitativas”. Al mismo tiempo, existe una diferencia entre “el derecho del público a saber” y el “derecho privado a gestionar”. El CdG debe tener cuidado de no confundir el seguimiento interno (que tiene fines de gestión y abarca indicadores detallados de procesos y, a veces, de personal) con las comunicaciones externas, cuyo objetivo es reflejar con precisión los resultados. No obstante, estas últimas deben basarse en datos honestos sobre el desempeño; de lo contrario, perderían credibilidad y no lograrían su propósito. Los funcionarios

³⁹ En el caso de Buenos Aires, “Lo que prometo lo cumplo” se convirtió en uno de los eslóganes clave del jefe de gobierno en su exitosa campaña de reelección.

deben ser conscientes del contexto en el que las metas cuantitativas tienen más probabilidades de ser eficaces: por ejemplo, cuando refieren a servicios públicos que han tenido dificultades y necesitan ofrecer un buen nivel de servicio al ciudadano. También es importante tener conciencia de los posibles inconvenientes que pueden presentar dichas metas y adoptar medidas para mitigar sus consecuencias no deseadas.

Otra cuestión de importancia emergente es la proliferación de “noticias falsas” (*fake news*) que reducen aún más la confianza; esto refuerza el valor de comunicar sobre la base de evidencias fehacientes. Los medios digitales han posibilitado la transmisión de mensajes instantáneos a escala mundial, pero, debido a su gran influencia, también pueden convertirse en un poderoso canal de desinformación. La difusión de noticias falsas puede exacerbar todavía más el deterioro de la confianza y, por consiguiente, ser motivo de preocupación para el CdG. Una comunicación proactiva, oportuna y transparente podría ser el medio más apropiado para prevenir la propagación de la desinformación (OCDE, 2021); en este sentido, el uso de evidencias objetivas para monitorear los avances de las metas predefinidas (y no solo de aquellas que muestran buenos resultados) constituye una herramienta valiosa, que refuerza la credibilidad de los mensajes del gobierno. Además de prevenir las noticias falsas, los CdG pueden establecer normas y directrices para los ministerios sobre la manera de reaccionar frente a ellas, y así lo ha hecho el 38% de los CdG de los países de la OCDE en 2021 (OCDE, 2021). Aun así, como en la mayoría de los países de la región el CdG es percibido como un ámbito altamente político, su intervención directa en esta cuestión podría resultar controvertida y debe ser analizada cuidadosamente en función de las características de cada caso.⁴⁰

Participación a lo largo de todo el ciclo de políticas

Otra ventaja del establecimiento de prioridades públicas es permitir la participación de los ciudadanos, que a menudo son coproductores fundamentales de los resultados. Por lo general, los gobiernos

⁴⁰ En Argentina, el Consejo Económico y Social (un foro público-privado coordinado desde la Presidencia) anunció en 2022 su intención de proponer un “pacto por el buen uso de las redes sociales”, que fue criticado como un intento de regular el uso de estas herramientas (véase “Tras las críticas, el Gobierno salió a aclarar que no busca regular las opiniones en las redes sociales”, en Infobae, 29 de marzo de 2022, en <https://www.infobae.com/politica/2022/03/29/tras-las-criticas-el-gobierno-salio-a-aclarar-que-no-busca-regular-las-opiniones-en-las-redes-sociales/>).

han demorado en aclarar el equilibrio que existe entre derechos y responsabilidades, y con frecuencia han confundido a los ciudadanos haciéndoles creer que son meros consumidores pasivos de servicios públicos. En la práctica, incluso cuando los gobiernos mejoran su desempeño para ofrecer de manera efectiva *productos*, necesitan generar cambios de comportamiento en determinados actores para lograr mejores *resultados*. Por caso, los resultados de los alumnos en los exámenes no solo dependen de la actuación del ministerio de Educación, la escuela o incluso el profesor, sino también del compromiso y el esfuerzo de los alumnos y sus familias. A lo largo de sus primeros años de vida, los alumnos pasan mucho más tiempo en casa que en el aula. Ejemplos similares pueden encontrarse en toda una serie de áreas de políticas, desde la salud pública hasta el cambio climático.

En la mayoría de los casos, el CdG no debería dirigir estos compromisos ciudadanos. No obstante, en determinados contextos, su función lo obliga a garantizar que los ministerios y organismos del gobierno incorporen este enfoque dentro de sus respectivas prioridades y mantengan un enfoque consistente. Al igual que sucede con otros componentes de esta función, no es necesariamente el centro el que debe implementar las estrategias de compromiso ciudadano; por el contrario, este debe abocarse a establecer y supervisar las normas que deben adoptar los ministerios y organismos en sus respectivas áreas de políticas. De esta manera, el gobierno estará en condiciones de abordar dicha cuestión de forma coherente, en lugar de depender de los intereses particulares de cada entidad. En el actual contexto de baja confianza social, garantizar que los ciudadanos tengan voz en las diferentes etapas del proceso de políticas resulta vital, y solo el CdG está en condiciones de coordinar la maquinaria del gobierno para hacer efectiva dicha participación (Alter, 2019). La confianza y el compromiso ciudadano se refuerzan mutuamente (Kumagai e Iorio, 2020); además, la participación social puede ayudar a fortalecer la rendición de cuentas, desarrollar soluciones innovadoras para problemas complejos y agilizar su implementación al asegurar el apoyo de muchos actores clave. Por supuesto, el enfoque específico variará de un país a otro. En los países federales, por ejemplo, los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de liderar la mayoría de las iniciativas directas de vinculación con los ciudadanos.

Moldear las capacidades y la cultura del gobierno

Como se ha expuesto en el capítulo 1, la aplicación de herramientas de gestión en la “cúspide” del gobierno puede ser insuficiente para garantizar que las políticas del gobierno en su conjunto conduzcan a resultados. En virtud de su alcance limitado, el CdG deberá determinar qué es lo que garantizará mayores beneficios a corto y largo plazo. Luego de una evaluación de las prácticas actuales del gobierno, el centro puede dar prioridad al desarrollo de la cultura y las capacidades de los MDO clave para mejorar el desempeño. Sin fuertes socios en el cumplimiento, tanto dentro como fuera del gobierno, el CdG no podrá alcanzar sus aspiraciones.

Esta función incluye cinco componentes principales: 1) aumentar las capacidades y competencias del gobierno; 2) promover valores fundamentales e incentivos orientados a la consecución de resultados; 3) garantizar que el diseño de la estructura del gobierno facilite la coherencia y el cumplimiento de los objetivos; 4) gestionar la “negociación del servicio público”, y 5) fomentar la innovación para superar la inercia y los silos burocráticos. El valor de cada uno de estos componentes varía de un país a otro, y se recomienda que los funcionarios del centro sean estratégicos y selectivos en la búsqueda de su consecución. Siempre debe tenerse en cuenta el riesgo de sobrecarga -también presente en los ministerios y organismos-, y por ello es necesario que cada CdG evalúe cuáles prácticas específicas requieren ser desarrolladas o reforzadas en su contexto, con base en las brechas y necesidades existentes. El capítulo 4 presenta una herramienta de autoevaluación (la Matriz de Desarrollo Institucional del CdG) para orientar a los funcionarios en esta priorización.

Incrementar capacidades y habilidades

Muchas experiencias recientes de reforma del CdG se han enfrentado a un reto crítico: las limitadas capacidades tanto de los ministerios y organismos responsables de implementar las prioridades del gobierno como del amplio abanico de socios no estatales. Varios expertos entrevistados señalaron este obstáculo, incluso después de introducir las mejores prácticas de CdG en la cúspide del gobierno. Esto puede deberse a una serie de factores, como la primacía de la formulación de políticas

sobre la implementación, la falta de inversión en el fortalecimiento de la función pública y la elevada rotación de personal, especialmente en puestos gerenciales. Respecto de esto último, es posible que el nuevo personal no sepa cómo lograr que las cosas sucedan en las complicadas burocracias de la región. En otros casos, este desafío deriva de la insuficiencia de incentivos para que los funcionarios se centren en los resultados y no en el mero acatamiento de las normas y los procedimientos, y para que mantengan un alto nivel de desempeño (Khemani, 2019). Aunque muchos de estos retos son estructurales, el CdG tiene la posibilidad de abordarlos selectivamente, con la ayuda del respaldo político y el uso de sólidos instrumentos de gestión.

En este sentido, una lección importante de los últimos años es que, cuando corresponda, los CdG deben invertir esfuerzos en moldear las capacidades y la cultura de la administración pública. Existen definiciones divergentes de “capacidad organizativa”, pero se trata claramente de una noción multidimensional (Cox et al., 2018) que incluye aspectos como el liderazgo; las disposiciones y la estructura de gobernanza; la capacidad de acceder a los tipos de conocimiento adecuados; las prácticas de gestión y los procedimientos operativos; la cultura imperante, y las aptitudes del personal. Del mismo modo en que se ha dicho, por ejemplo, que la calidad de la educación nunca será mejor que la de sus profesores, ni la calidad de la asistencia sanitaria mejor que la de los profesionales de medicina y enfermería que la proveen, la calidad de un gobierno nunca estará por encima del nivel de sus funcionarios y proveedores de servicios. Más aún, en los sectores públicos con escasas capacidades organizativas, incluso el CdG más eficaz podría encontrar dificultades para ajustar con éxito la maquinaria del gobierno y alcanzar los resultados buscados. Aunque los MDO tienen, dentro de su ámbito de competencia, una responsabilidad y un control directos sobre la mayoría de los asuntos relacionados con estas capacidades, el centro está en condiciones de establecer estándares, ofrecer incentivos, definir criterios y, en el caso de las principales prioridades, aplicar su peso político y de gestión para promover las mejoras necesarias. El capítulo 3 presenta herramientas para desempeñar esta función.

Esto implica que, al menos en determinados contextos, las instituciones y los equipos que se ocupan de ciertas capacidades clave del gobierno deben considerarse parte del CdG o, al menos,

ser supervisados por este.⁴¹ A modo de ejemplo, las oficinas de la función pública pueden formar parte del CdG en momentos concretos o para avanzar en cuestiones específicas dentro de su competencia, a la vez que realizan las tareas que son propias de su trabajo habitual (*business as usual*). Asimismo, la transformación digital ocurrida en los gobiernos de varios países de ALC y la OCDE, y el desafío de contratar más recursos humanos especializados en el campo digital y mejorar las competencias digitales de los funcionarios públicos, son cuestiones críticas que exigen la coordinación entre la función pública y los organismos que lideran la estrategia digital (Porrúa et al., 2021). Para lograr esto, no debe considerarse que los límites del CdG son fijos, sino que más bien deben poder adaptarse al contexto y las prioridades de cada caso. En general, el foco en las prioridades de políticas actúa como un ancla en la comprensión de los límites del CdG.

Al mismo tiempo, es esencial que el CdG adopte una perspectiva disciplinada que evite el riesgo de sobrecarga. Lo aconsejable es adoptar un enfoque planificado, que atienda capacidades específicas según las brechas detectadas para cumplir con las prioridades. Lograr una mejora de las capacidades involucra múltiples asuntos, sistemas y prácticas diferentes, y el abordaje de todos estos aspectos a la vez puede configurar un objetivo demasiado ambicioso para el CdG. En 2017, la OCDE destacó cuatro habilidades fundamentales en un servicio público de alto desempeño: 1) asesoramiento y análisis de políticas; 2) prestación de servicios y participación ciudadana; 3) adquisiciones, y 4) gestión de redes de actores. Este informe sostiene que los crecientes desafíos que enfrentan los gobiernos requieren un desarrollo equivalente de quienes trabajan en los servicios públicos; en concreto, el desarrollo de personal profesional, estratégico e innovador. Comprender las brechas clave en materia de capacidades (en especial, de las fundamentales para cumplir con las principales prioridades del gobierno) y centrarse específicamente en ellas parece lo más sensato, empezando por el propio CdG.

⁴¹ Aunque en este documento se define al CdG a través de un conjunto de funciones y no de estructuras, cabe señalar que en muchos países el organismo responsable de la gestión de los recursos humanos en el sector público se encuentra dentro de sus instituciones básicas. En ALC, la mitad de los países incluyen este organismo en el ministerio de la Presidencia (o su equivalente) y una cuarta parte en el ministerio de Finanzas. En los países de la OCDE hay una mayor variación, pero aun así el 20% tiene su sede en el ministerio de Finanzas y el 14% en la oficina del presidente o primer ministro (OCDE y BID, 2020).

Cultura y valores de la administración pública

El CdG también se encuentra en una posición favorable para promover en toda la administración pública un conjunto básico de valores y creencias que sustentan todas las funciones anteriores. Un rol clave del CdG es garantizar la coherencia de las acciones de un amplio número de ministerios, organismos, empresas públicas, oficinas y otras unidades estatales que, por sí solas, tienden a funcionar como compartimentos estancos y a desarrollar sus culturas internas específicas. Un énfasis en el mantenimiento de los valores públicos es importante sobre todo en países con frecuente rotación de personal y que recurren al sector privado y a la sociedad civil para ejecutar políticas y programas, lo que puede generar el riesgo de fragmentación y hacer peligrar la ética del servicio público. La cultura de una organización está representada por las normas y comportamientos de las personas que la conforman. Estos elementos informales de la administración pública pueden entenderse con la metáfora del iceberg de Andrews (2013): al ser implícitos y no estar escritos en ninguna parte, es posible que no sean visibles desde arriba de la “línea de flotación”. Pero no por eso dejan de ser un aspecto fundamental del funcionamiento de la administración pública. Aunque las normas puedan moldearse mediante la implementación de rutinas dirigidas por el CdG y la intervención personal de un jefe del ejecutivo en determinados objetivos, estos impulsores son difíciles de mantener a largo plazo. Así, es posible que los comportamientos tiendan a volver a sus formas previas de funcionamiento. En muchos países, la cultura imperante no suele estar orientada a la coordinación con otras entidades y a la interacción con actores no estatales, sino que tiende a reforzar los compartimentos administrativos. La innovación y la experimentación suelen percibirse como prácticas que presentan demasiado riesgo.

El CdG puede influir en la cultura por medio de herramientas técnicas, como metodologías compartidas para la planificación y el seguimiento del desempeño, y mediante la promoción de valores comunes entre las diferentes entidades. La OCDE identifica un papel clave del CdG en la integración de la mayoría de sus “valores de buena gobernanza pública”, dada su capacidad de atravesar los compartimentos administrativos (OCDE, 2020a). Por ejemplo, en Reino Unido, la Oficina del Gabinete ha respaldado activamente las “Cuatro P” (orgullo, ritmo, pasión y profesionalidad [por sus términos en inglés]) como atributos clave para los funcionarios públicos (O’Donnell, 2014). La Ley de la Función Pública

de Nueva Zelanda de 2020 identifica a su vez los siguientes valores: imparcialidad, responsabilidad, fiabilidad, respetuosidad y receptividad. En Estados Unidos, la última Agenda de Gestión Presidencial dirigida por la Oficina de Gestión y Presupuesto definió, por primera vez, un conjunto de valores fundamentales para el gobierno federal. En muchos países de ALC, la promoción de los valores fundamentales no debería limitarse a los funcionarios permanentes (que suelen constituir una proporción menor entre los empleados del gobierno que en los países de la OCDE); por el contrario, debería extenderse a los cargos políticos y al personal temporal. Para lograr credibilidad, los dirigentes gubernamentales deben vivir según estos principios e integrarlos en todos los procesos de toma de decisiones y de gestión. Puesto que los valores solo pueden inculcarse mediante la acción, si el CdG decide desempeñar un papel activo en la promoción de valores, no debe limitarse a enumerar y comunicar una mera lista, sino que debe asumir una supervisión activa y, cuando sea necesario, hacer cumplir su aplicación en la práctica.

La cuestión de los valores, así como el aumento de las capacidades y aptitudes, toca un tema más amplio: el papel del CdG en la gestión del servicio civil. A este respecto, es fundamental ser selectivo y estratégico. Por un lado, la gestión del servicio civil comprende diversas tareas operativas habituales en términos de establecimiento y aplicación de normas de contratación, promoción, traslados y retribución, entre otras. Por eso, aunque se trata de una función transversal, el CdG no es el principal responsable de la gestión del servicio civil. Por otra parte, el desarrollo de un conjunto de valores y el establecimiento de los incentivos de desempeño adecuados son fundamentales para cumplir los objetivos prioritarios del gobierno. Este es un caso en el que los desarrollos clave pueden incluirse en el ámbito del CdG, mientras que las demás tareas continúan siendo gestionadas como *business as usual*. En efecto, diferentes especialistas entrevistados para este estudio identificaron estos factores como barreras críticas para los esfuerzos de reforma del CdG. En consecuencia, es posible que, en determinados contextos, el centro deba intervenir en este aspecto específico de la gestión de la función pública para garantizar su alineación con las metas a largo plazo del gobierno; por ejemplo, asegurándose de que se han constituido equipos de liderazgo adecuados en los ministerios responsables de cumplir los objetivos prioritarios. Además, ciertas competencias (como uso de evidencias, análisis de datos, colaboración con distintos actores y gestión de la participación ciudadana, entre

otras) son cada vez más relevantes en distintas áreas de políticas (Porrúa et al., 2021). Como ya se ha señalado, que el CdG sea selectivo en esta intervención (es decir, que la lleve a cabo en contextos específicos y para objetivos con plazos concretos) parece más apropiado que asumir la responsabilidad permanente de la gestión del servicio civil.

Negociación del servicio público

Una cuestión relacionada es la definición de los roles respectivos de los ministros, los cargos políticos y los funcionarios del servicio civil, que deben ser razonablemente coherentes en toda la maquinaria gubernamental. En los sistemas con una función pública bien consolidada de Europa Occidental, se ha desarrollado una “negociación del servicio público” (*public service bargain* [PSB]), en la que los burócratas, a cambio de servir lealmente a los ministros y proporcionarles asesoramiento de políticas libre y franco, son elegidos en función de sus méritos para ocupar cargos permanentes (Diamond, 2021b). La PSB constituye un marco comparativo que se ha aplicado a organizaciones de la función pública de todo el mundo y que busca delimitar las funciones de los ministros, los cargos políticos y los funcionarios permanentes, así como la manera en que deben relacionarse entre sí. De ahí que en varios países de la OCDE haya surgido un contrato explícito, aunque no siempre escrito, sobre las funciones de los ministros, los funcionarios públicos y, en algunos casos, los asesores políticos, si bien dicho contrato se ha ido modificando o incluso erosionando en los últimos años (Savoie, 2022; Thomas et al., 2022). Debido a estos cambios, no sería raro que en lo sucesivo se produzca una mayor convergencia entre los sistemas weberianos europeos y los que se encuentran en determinados países de ALC, donde históricamente ha existido una proporción mayor de cargos políticos.

La PSB se compone de tres elementos principales -recompensas, competencia y lealtad- que deben gestionarse de forma coherente en todo el gobierno. Las recompensas se refieren al modo en que se incentiva a quienes se encuentran dedicados al servicio público; una cuestión crítica, dada la competencia que existe con el sector privado por los mejores talentos y la falta de incentivos económicos personales en la función pública. La competencia alude a la eficacia de los funcionarios a la hora de proporcionar un asesoramiento sólido y

oportuno a los ministros, que garantice al mismo tiempo la aplicación eficaz de las políticas públicas. Por último, la lealtad entre ministros y funcionarios permanentes incluye el papel de estos últimos a la hora de decir la verdad “al poder”, una función que para quienes ocupan cargos discrecionales es más difícil desempeñar, pero que resulta fundamental para minimizar el riesgo de cometer errores de políticas y de implementación. En estos tres componentes, el papel del CdG no pasa por “microgestionar” los recursos humanos de la función pública, sino por garantizar que las normas, los valores y la cultura que sustentan el funcionamiento de los gobiernos se mantengan de forma coherente en todos los MDO. Como en todas sus funciones y actividades, el papel del centro está dirigido a consolidar la coherencia de una maquinaria compleja (poblada por miles o incluso millones de individuos) y alinearla con las prioridades que apuntan a lograr resultados para los ciudadanos.

Los componentes de la PSB son particularmente importantes en países con un alto nivel de nombramientos discrecionales en cargos públicos de alto rango, como es el caso de algunos de ALC (Grindle, 2012; Panizza, Peters y Ramos Larraburu, 2023). Estos cargos suelen corresponder a distintos perfiles, desde asesores y operadores políticos hasta expertos en políticas, tecnócratas y gestores que son clave en administraciones públicas con bajas capacidades, ya que a menudo aportan su experiencia de la sociedad civil u organizaciones empresariales. Sin embargo, su papel suele estar definido de un modo completamente informal. Más aún, incluso en los casos en que las normativas estipulan claramente sus responsabilidades, las prácticas de hecho suelen prevalecer sobre tales disposiciones. Esto puede conducir al riesgo de que surjan incoherencias entre el servicio civil y las funciones y roles de quienes ocupan este tipo de cargos. Además, es esperable que las personas con cargos temporales carezcan de la memoria institucional y los conocimientos técnicos que proporciona la función pública permanente, lo que supone la necesidad de un período de transición que podría limitar la capacidad del gobierno para obtener resultados rápidos en sus objetivos prioritarios. Una exministra de un país de ALC entrevistada para el presente estudio afirmó que uno de los principales obstáculos para alcanzar resultados durante su mandato fue la pérdida del equipo directivo completo de su predecesor, ya que estaba conformado por personas con cargos temporales que los abandonaron cuando ella asumió en su cargo. Esta experiencia parece general para muchos países de ALC, donde los nombramientos

discrecionales son “particularmente altos en los niveles superiores e intermedios de la jerarquía administrativa” (Panizza, Peters y Ramos Larraburu, 2023: 220). Por este motivo, el CdG podría recurrir al marco de la PSB para aumentar la eficacia de toda la maquinaria estatal, haciendo hincapié en la manera de reforzar la lealtad, la competencia y las recompensas, al tiempo que se garantiza la existencia de las capacidades y la cultura adecuadas para el logro de resultados. En el capítulo 3 se analizan las posibles herramientas para este fin.

Un asunto crítico de la PSB es el fortalecimiento de la confianza entre los actores gubernamentales. En efecto, la confianza es uno de los principales impulsores de la prevalencia de nombramientos discrecionales en puestos directivos de los países de ALC (Panizza, Peters y Ramos Larraburu, 2023). Los ministros interesados en alcanzar los objetivos suelen contratar asesores y funcionarios de confianza que comprendan sus metas personales (personal de confianza). No obstante, si se deja de lado a quienes disponen de memoria institucional y experiencia de gobierno, y no se invierte en las capacidades básicas de las personas que ocupan cargos permanentes, se corre el riesgo de que se produzcan fracasos en las políticas que, al menos en el caso de los objetivos prioritarios, necesariamente deben preocupar al CdG. Además, con el establecimiento de marcos de desempeño sólidos, los ministros deberían poder supervisar y motivar el desempeño de los colaboradores y actores sin necesidad de depender de una conexión personal. Otros elementos, como los marcos de integridad y la promoción de valores fundamentales, también pueden contribuir a reforzar la confianza entre los dirigentes políticos y el servicio civil.

Promoción de la innovación

Un rol de creciente interés en términos de configuración de capacidades y cultura es el referido al fomento de la innovación en la administración pública. Las burocracias ministeriales suelen estar muy apegadas a la forma tradicional de realizar las cosas, por lo que cualquier tipo de cambio puede traer incertidumbre, generar controversia o incluso considerarse una crítica implícita a las decisiones de políticas y gerenciales anteriores. Es probable que este fenómeno sea aún más evidente en las administraciones públicas de la región, que generalmente han sido consideradas como rígidas y sujetas a las

normativas, lo que desalienta la experimentación y la creatividad (Ramos y Milanesi, 2021). En ocasiones, incluso el propio CdG puede reforzar este patrón: al estar abocado a supervisar estrictamente el cumplimiento de metas y trayectorias, es posible que debilite los incentivos de los ministerios para emprender nuevos caminos, donde el riesgo de fracaso puede ser mayor. En estos contextos, no es raro que las políticas resulten poco creativas, no respondan a los problemas emergentes (en especial cuando estos atraviesan compartimentos administrativos y no pertenecen a un MDO específico) o no aprovechen la oportunidad de aplicar nuevas herramientas. Además, la falta de innovación muchas veces limita la capacidad de la administración para cumplir las nuevas y ambiciosas prioridades, que normalmente exigen hacer las cosas de una manera diferente a como se hacían.

El CdG puede desempeñar un papel importante en la incubación y catalización del cambio, por medio de abordajes centrados en el ciudadano (que trasciendan el tradicional enfoque basado en las instituciones) y el desarrollo de nuevas y ágiles formas de trabajar.

Como en todas sus funciones, el principal valor añadido del CdG es su perspectiva del gobierno en su conjunto, que facilita las intervenciones integradas en cuestiones de políticas multidimensionales. En esa línea, un modo de obrar que sistemáticamente promueva la innovación mediante “sacudidas en la metodología, el proceso o las políticas” (Thomas, 2020) puede constituir una valiosa contribución para avanzar en esa dirección. En el capítulo 3 se analizan en detalle las dos principales herramientas que se han implementado con este fin: los laboratorios de innovación (Acevedo y Dassen, 2016) y las unidades de ciencias del comportamiento (Afif, 2017). Al igual que sucede con otros componentes de esta función, el núcleo del CdG puede desempeñar un papel inicial en la conducción de este esfuerzo y, cuando se haya adquirido el grado de madurez necesaria, delegarlo a los ministerios u otros actores clave. Por ejemplo, el *Behavioural Insights Team* del Reino Unido se creó en la Oficina del Gabinete en 2010 y luego, en 2013, se privatizó de modo parcial; el [Laboratorio de Gobierno](#), chileno, que en el pasado dependía del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en 2022 pasó a depender del Ministerio de Hacienda. En el recuadro 2.8 se presentan los resultados de uno de los proyectos del Laboratorio de Gobierno de Chile, que incorporó el uso de perspectivas conductuales para lograr una mejora en la comunicación con los ciudadanos y aumentar su confianza.

El núcleo del Centro de Gobierno puede desempeñar un papel inicial en la conducción de este esfuerzo y, cuando se haya adquirido el grado de madurez necesaria, delegarlo a los ministerios u otros actores clave.

RECUADRO 2.8. INNOVACIÓN PARA UN AUMENTO DE LA CONFIANZA CIUDADANA EN CHILE, 2020

En 2019-2020, Chile se enfrentó a protestas masivas y a una disminución significativa de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Como parte del esfuerzo prioritario para reconstruir esa confianza, el Laboratorio de Gobierno de Chile se asoció con el Ministerio de Hacienda y la Agencia Tributaria para diseñar un reporte al contribuyente personalizado, que se entregaría por correo electrónico. El reporte presentaba detalles sobre las contribuciones de cada ciudadano y acerca de la asignación de estos recursos a diferentes programas, servicios y beneficios, tanto a nivel nacional como regional. Su diseño se basó en conocimientos de ciencias del comportamiento y en pruebas con prototipos iniciales, que incluyeron un número de 700 ciudadanos entrevistados en todo el país. Finalmente, se aprobaron tres versiones finales del informe.

La innovación se evaluó mediante un ensayo controlado aleatorizado. Tres grupos de 20.000 contribuyentes recibieron cada uno una versión diferente del informe, y un cuarto grupo actuó como grupo de control y no recibió ningún informe. Los tres grupos que recibieron tratamiento presentaron un impacto positivo en la confianza de los ciudadanos, verificándose un incremento del 7% para el grupo con mayor aumento. En virtud del bajo costo de esta iniciativa (ya que los informes se entregaron por correo electrónico), dicho crecimiento demuestra el valor de innovar en las comunicaciones públicas.

Fuente: Laboratorio de Gobierno. 2020. Reporte al Contribuyente: Aumentando la transparencia del gasto público frente a los ciudadanos. Santiago: Laboratorio de Gobierno [consultado el 21 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.lab.gob.cl/casos/12>.

Diseño de la estructura del gobierno

Otro aspecto que determina la capacidad de cumplimiento de la administración pública es el diseño de sus estructuras organizativas. En los últimos años, el diseño (o rediseño) de las estructuras organizativas ha perdido terreno en la agenda de reformas de la administración pública, en particular cuando se compara con la tendencia hacia la “agencificación” de los años noventa, cuando se impulsó la creación de muchas entidades formalmente autónomas o semiautónomas en varios países de ALC, una situación que intensificó el reto de la coordinación gubernamental (véase el recuadro 2.9). No obstante, la estructura de gobierno sigue siendo un factor relevante que puede tanto facilitar como dificultar la coherencia interna de las políticas y su implementación

efectiva. Por ese motivo, un asunto que concierne al CdG es verificar la coherencia del diseño organizativo de las entidades responsables de cumplir los objetivos prioritarios, no solo con el propósito de adecuar su estructura para la misión que persiguen, sino también para minimizar el riesgo de caer en contradicciones y conflictos entre las diferentes entidades (que puede aumentar, por ejemplo, si estas comparten los mismos objetivos o ejecutan actividades similares para las mismas poblaciones o territorios). En Perú, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como institución rectora del CdG, aprobó en 2018 una serie de lineamientos y criterios detallados para el diseño organizacional en el sector público, aplicables también a entidades autónomas y gobiernos subnacionales. El objetivo fue lograr que las estructuras guardaran la debida correspondencia con las prioridades, los tipos de entregables y las capacidades operativas de cada entidad, y que la distribución de las funciones del gobierno en su conjunto favoreciera la coordinación y minimizaran la duplicación (PCM, 2018). Además, los lineamientos establecen que el PCM debe ser consultado sobre cualquier propuesta de modificación de la estructura del gobierno. Otros países de la región aún carecen de este enfoque integrado del gobierno en su conjunto para el diseño organizacional, con el consecuente riesgo de que se dupliquen las misiones y, por consiguiente, de caer en contradicciones a la hora de formular las políticas. Entre los países de ALC también hay ejemplos de una gran rigidez estructural, como es el caso de Chile, donde la estructura de gobierno solo puede ser modificada mediante una ley. En este tipo de casos, alinear las estructuras organizativas con las prioridades emergentes puede resultar especialmente difícil.

RECUADRO 2.9. EL DISEÑO ORGANIZATIVO Y SUS EFECTOS EN LA COHERENCIA Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS PRIORIDADES DE POLÍTICAS

Las reformas de la administración pública inspiradas en el enfoque de la Nueva Gestión Pública de los años ochenta y noventa favorecieron las estructuras organizativas planas y, por lo tanto, la creación de diversos organismos con propósitos únicos. Este enfoque puede facilitar la rendición de cuentas sobre el desempeño y el cumplimiento, aunque también puede generar problemas de coordinación. De hecho, esta fragmentación del sector público fue uno de los factores que impulsaron el redescubrimiento del rol crítico del CdG (Dahlström, Peters y Pierre, 2011). Este reto ha aparecido en muchos países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en Costa Rica, los organismos descentralizados o autónomos asignan y ejecutan más de la mitad del presupuesto nacional (BID, 2018), lo que obstaculiza la capacidad de alinear los recursos con las prioridades del gobierno en su conjunto. La proliferación de entidades separadas también desafía la coherencia de las intervenciones en áreas clave de políticas. En ese mismo país, por caso, 28 organismos diferentes comparten competencias en el sector agrícola (Oviedo et al., 2015).

Una alternativa viable frente a esta fragmentación es establecer estructuras ministeriales más amplias que abarquen todas las funciones y sectores relacionados; potencialmente, esto podría favorecer la coordinación y el desarrollo de intervenciones integradas en áreas clave de políticas y ayudar a minimizar las confrontaciones por “territorios” burocráticos. Sin embargo, este enfoque no está exento de debilidades (Aucoin, 1997). Puede conducir a la falta de prioridades organizativas claras, a operaciones más lentas y a la existencia de mandatos contrapuestos o en conflicto dentro de los ministerios, que se ha demostrado que perjudican el desempeño (Carrigan, 2018). Por lo tanto, las disyuntivas asociadas con cualquier reorganización de las estructuras gubernamentales deben ser evaluadas cuidadosamente, ya que este tipo de cambios pueden acarrear costos o crear conflictos internos y, por lo general, requieren que transcurra cierto tiempo antes de que las nuevas estructuras estén en condiciones de operatividad plena (véase el capítulo 3 acerca de la reciente consolidación en Brasil de varios ministerios en un Ministerio de Economía unificado; Mosqueira, Gaetani y Lafuente, 2022).

Teniendo en cuenta estas ventajas y desventajas, los rediseños integrales de la estructura de gobierno han perdido su atractivo, aunque un esfuerzo más acotado y centrado en los principales objetivos prioritarios puede seguir siendo importante. Revisar una estructura organizativa es políticamente costoso y no garantiza el éxito.

Una revisión empírica de la conexión entre estructura y desempeño ha llegado a la conclusión de que cada una de las dimensiones “estructurantes” parece tener probablemente efectos independientes contradictorios sobre las perspectivas de mejora del servicio (Andrews, 2010). Un abordaje orientado a desarrollar procesos y herramientas de gestión sólidos, en cambio, constituye una base firme para que el CdG se encuentre en condiciones de promover tanto la coordinación como el cumplimiento, tal y como se ha descrito a lo largo de esta publicación. No obstante, el CdG también tiene a su cargo la tarea de minimizar la duplicación, los solapamientos y otros “pecados” básicos del diseño organizativo que obstaculizan la coherencia e integración de las políticas. En determinados casos, el centro también puede impulsar innovaciones que favorezcan la coordinación horizontal, como el uso de estructuras interministeriales temporales y de recursos compartidos para proyectos u objetivos transversales específicos. Finalmente, el CdG puede promover tipos de estructuras organizativas que se ajusten mejor a los objetivos de cada institución, centrándose en acelerar la ejecución y favorecer una implementación ágil.

Construcción de inteligencia y capacidad analítica

Los cambios y el aprendizaje identificados en el capítulo 1 conducen a otra función que apoya las restantes funciones del CdG: ayudar a desarrollar la inteligencia y la capacidad analítica en todo el gobierno. Para el CdG, la incorporación sistemática de conocimientos y evidencias sustenta y permite mejorar todas sus demás funciones. Esto es así porque dicha incorporación influye en cómo el centro establece las prioridades y los objetivos; cómo trabaja con los MDO para desarrollar planes y políticas acordes a esas prioridades; cómo coordina su trabajo para una implementación consistente; cómo monitorea y apoya la mejora del desempeño, y cómo se comunica y compromete con los ciudadanos. Si bien es cierto que una mayor disponibilidad de datos puede generar grandes oportunidades, también lo es que, sin una gestión adecuada del conocimiento y de las capacidades analíticas, los gobiernos se enfrentan al riesgo de verse desbordados por la información, o de que el conocimiento permanezca en compartimentos aislados y no llegue a los responsables indicados. Además, debido a la aceleración de las transformaciones a nivel internacional, los gobiernos necesitan cada

vez más fortalecer sus capacidades para anticiparse a las tendencias emergentes y actuar sobre las alertas tempranas, que generalmente no están dentro de las competencias de un único MDO, sino que afectan a múltiples sectores.

Por lo tanto, esta función emergente del CdG incluye tres componentes básicos: 1) el establecimiento de capacidades analíticas para un asesoramiento de políticas eficaz y una gobernanza de las decisiones regulatorias; 2) la creación de procesos para el intercambio de conocimientos entre compartimentos estancos, lo que incluye el desarrollo de estrategias digitales y de datos del gobierno en su conjunto, y 3) el desarrollo de capacidades para la prospectiva estratégica, especialmente para los riesgos y oportunidades transversales.

Asesoramiento de políticas y gobernanza regulatoria

Lograr los objetivos solo tiene sentido si se trata de los objetivos correctos. Por ende, el Centro de Gobierno está llamado a desempeñar un papel importante en la configuración del proceso de formulación de políticas.

Tradicionalmente, el CdG ha desempeñado un papel importante en la organización del asesoramiento de políticas brindado al jefe del ejecutivo y al gabinete. El renovado interés por la reforma del CdG, a principios de la década de 2000, se enfocó en mejorar la capacidad de implementación del gobierno. Pero lograr los objetivos solo tiene sentido si se trata de los objetivos correctos. Por ende, el CdG está llamado a desempeñar un papel importante en la configuración del proceso de formulación de políticas, especialmente para garantizar que se hayan considerado evidencias sólidas y perspectivas diversas antes de culminar dicho proceso. En esa línea, el centro puede garantizar que se escuche una segunda opinión, además de la preferida por el ministerio en cuestión, y puede aportar nuevas perspectivas y opciones para la toma de decisiones. Un proceso estructurado de consulta interministerial y respuesta es fundamental para reforzar la calidad de las decisiones de políticas y minimizar el riesgo de errores que generan consecuencias negativas (King y Crewe, 2014). Los equipos del CdG suelen ser los encargados de gestionar dichos procesos o de velar por su realización efectiva (OCDE, 2018b). Aunque en ocasiones el centro puede proporcionar orientaciones de políticas específicas, por lo general se recomienda que su accionar sea el de un “intermediario honesto” (*honest broker*) entre los MDO que contribuyen a una prioridad de política compartida, con el propósito de arbitrar las posiciones potencialmente divergentes. El CdG puede asumir también la tarea de

revisar la base de evidencia y la calidad de las políticas y regulaciones propuestas. Como se dijo, el centro debe definir cuáles decisiones necesitan de su participación, para evitar una posible sobrecarga. Preferiblemente, debe encargarse del proceso de las decisiones que requieran la aprobación del jefe de ejecutivo o del gabinete, que estén relacionadas con objetivos prioritarios de gran repercusión política o económica esperada, o que comprometan importantes recursos presupuestarios.

Este papel se torna cada vez más relevante debido a la complejidad técnica de la vida económica y social (especialmente en sectores como telecomunicaciones, nuevas tecnologías, inteligencia artificial y finanzas, entre otros), que exige sofisticados esfuerzos regulatorios y de políticas por parte del sector público. La incorporación de estándares y metodologías comunes para todas las áreas de políticas puede contribuir a mejorar la calidad y la coherencia de las regulaciones. Además, el CdG se encuentra en una buena posición para movilizar el conocimiento externo que muchas veces se requiere para abordar cuestiones nuevas y complejas, así como para reducir el riesgo de que intereses particulares se apropien de las políticas, ya que la función pública puede carecer del conocimiento externo que poseen determinados actores externos importantes, especialmente en áreas relacionadas con la regulación de los mercados. En general, el centro debe garantizar que las propuestas de políticas y regulatorias de relevancia sean analizadas desde distintas perspectivas y con las mejores evidencias disponibles, y se investiguen lo suficiente como para minimizar el riesgo de improvisación. La responsabilidad de elaborar políticas basadas en evidencias debe recaer en los ministerios y organismos competentes, pero el CdG tiene el mandato y la capacidad para establecer estándares para la aprobación de cualquier propuesta de políticas e inculcar una cultura de uso sistemático de las evidencias. La evaluación de las intervenciones permite valorar su costo-efectividad, identificar lo que funciona y garantizar que se aprenda de la experiencia en la implementación de las políticas.

La estructuración de procesos que fomenten la formulación de políticas basadas en evidencias puede ayudar a los líderes a tomar decisiones correctas y reducir los costosos errores de políticas. Una revisión de la experiencia internacional en esta materia ha concluido que incorporar dichas prácticas en el gobierno requiere un liderazgo estratégico y

comprometido por parte del CdG (OCDE, 2020a). Este enfoque puede incluir la creación de unidades específicas del CdG con el mandato de apoyar las políticas basadas en evidencias, el uso de la evidencia a través de rutinas de desempeño, la incorporación de actividades de aprendizaje para el desarrollo de capacidades y la aprobación de anclajes normativos o legislativos que impongan la necesidad de utilizar evidencia en las decisiones de políticas y regulatorias. En virtud de la mayor demanda para que los gobiernos tomen sus decisiones a partir de evidencias sólidas (e incluso de evidencias científicas complejas, que pueden requerir la interpretación de datos contradictorios, como sucedió durante la crisis de la COVID-19), es probable que en los próximos años aumente la necesidad de incorporar estrategias basadas en evidencias en todo el sector público. Una cuestión importante es de qué manera los gobiernos pueden obtener evidencias de los productores de conocimientos –que, mayormente, son externos al gobierno–, así como la forma en que las evidencias se entretujan en el proceso de formulación de políticas. Una vez más, el CdG es el órgano apropiado para establecer puntos de referencia (*benchmarks*) y protocolos de buenas prácticas en la utilización de evidencias (Bernier y Howlett, 2017). El centro puede estipular estándares y proporcionar orientación y apoyo a los ministerios sectoriales en el desarrollo de sus capacidades analíticas y empíricas, incluida la necesidad de que sean conscientes de los alcances y límites de las evidencias. Además, las unidades del CdG pueden apoyar y desafiar a los ministerios de Finanzas para que las decisiones acerca del gasto se tomen empleando la mayor cantidad posible de evidencias, evaluaciones y conocimientos, y no que dependan de manera tan estrecha de las herramientas acotadas para el análisis de costos y beneficios.

Las unidades de análisis de políticas del CdG pueden orientar a los ministerios competentes, fomentando redes de políticas. Estas redes pueden formalizarse; los [What Works Centres](#) de la Oficina del Gabinete del Reino Unido son un ejemplo pertinente del lugar institucional en torno al cual pueden agruparse las redes (véase el capítulo 3). En Chile, la División de Estudios del Ministerio de la Presidencia, en ocasiones, ha desempeñado un papel similar (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013). Una segunda función de las redes de políticas que trabajan junto al CdG pasa por proponer un desafío intelectual para el proceso de formulación de políticas, o, en otras palabras, ampliar el número de opciones disponibles más allá de las ortodoxias perpetuadas por la burocracia establecida en los ministerios competentes (Howlett, 2015). Finalmente, también permiten

que las entidades gubernamentales centradas en las responsabilidades operativas cotidianas puedan pensar con originalidad, abordar retos complejos de nuevas maneras e idear enfoques novedosos para la implementación de las políticas públicas (Elgin, Pattison y Weible, 2012).

Gestión del conocimiento, de datos y digital

Las debilidades de los sistemas de servicio civil ponen de relieve el papel que puede desempeñar el CdG en determinados contextos, como el fomento de la generación y diseminación de conocimientos, y la preservación de la memoria institucional dentro del gobierno.

El centro puede ayudar a coordinar la capacidad de análisis en toda la maquinaria gubernamental. Todas las grandes organizaciones (y pocas son más grandes que una administración pública) necesitan enfoques sistemáticos para recolectar y gestionar la información y los conocimientos a lo largo del tiempo. Esta necesidad es aún más grande en materia de políticas públicas, ya que los gobiernos se enfrentan al enorme desafío de tener que cambiar sus altos mandos con más frecuencia que el sector privado y, muchas veces, con una importante rotación del personal directivo (especialmente en los países de ALC).

El conocimiento sustenta todas las funciones del CdG. La gestión estratégica plantea la necesidad de comprender qué ha funcionado y qué ha fallado en los anteriores intentos de establecer prioridades y fijar la dirección estratégica del gobierno. El conocimiento es un componente indispensable para tomar decisiones acertadas a lo largo de todo el ciclo de políticas, por lo que compartirlo y difundirlo resulta fundamental para monitorear y mejorar los resultados. La comunicación con los ciudadanos también debe basarse cada vez más en evidencias sólidas. El informe *Fostering innovation in the public sector*, elaborado por la OCDE (2017a), afirma que “el potencial de la información para impulsar la innovación en el sector público es inmenso y crece día a día” e identifica cuatro fases interconectadas –con sus correspondientes desafíos– en la gestión de la información organizacional: obtención, explotación, intercambio y avance.

Un servicio civil permanente y basado en el mérito es una reserva de conocimientos y de memoria institucional para muchos países de la OCDE, pero no necesariamente ocurre así en la región de ALC; por lo tanto, en determinados contextos, el CdG podría asumir un

papel más activo. Esta función del centro incluye tanto el desarrollo de enfoques técnicos como el de una cultura de aprovechamiento de los conocimientos previos. Asimismo, la gestión del conocimiento comprende los componentes técnicos relacionados con el almacenamiento y la recuperación de la información, el aspecto cultural referido a evitar la postura que sostiene que “si no se inventó aquí, no sirve”, y el aprendizaje activo de los éxitos y fracasos del pasado. Para intermediar entre quienes aportan evidencia y los responsables de las políticas, esta función del centro pone en juego tanto capacidades internas (la contratación de personal con los conocimientos técnicos adecuados) como la habilidad para movilizar los conocimientos externos disponibles en una red independiente de instituciones no estatales (universidades, *think tanks*, organizaciones internacionales y otras, es decir, el sistema más amplio de asesoramiento de políticas). La formulación de políticas depende cada vez más de las redes de actores diversos, que pueden provenir del gobierno o no. No pocas veces los actores externos tienen más conocimientos técnicos y una mayor comprensión de los desafíos de implementar determinadas políticas que los funcionarios del propio gobierno (Parrado, 2014).

La movilización de conocimientos y el uso de evidencias dependen cada vez más de la capacidad de acceder a datos de alta calidad y de compartirlos entre los silos administrativos; por ello, el CdG puede tener un rol clave en el establecimiento de un enfoque holístico de la gobernanza de datos. Los datos pueden convertirse en uno de los activos más valiosos de la administración pública, siempre que sean gestionados de manera eficaz. Las infraestructuras de datos obsoletas, las barreras normativas, la carencia de competencias y los compartimentos administrativos y culturales siguen impidiendo que muchos gobiernos compartan y extraigan valor de los datos. En los últimos años, algunos países de la OCDE han establecido estrategias integradas de datos y definido funciones de gobernanza (como *chief data offices* y comités interministeriales de datos) para dirigir su implementación (OCDE, 2019c). Sin embargo, todavía se trata de una agenda emergente para los países de ALC (Lafuente, 2020) que, en algunos casos, ha dado lugar a controversias.⁴² En ese sentido, los expertos que fueron entrevistados

⁴² La creación de una Unidad Presidencial de Análisis de Datos en Costa Rica suscitó preocupación por el uso de datos privados de los ciudadanos (véase, por ejemplo: <https://www.crhoy.com/nacionales/alvarado-crea-oficina-para-obtener-datos-confidenciales-de-los-ticos/>). Por lo tanto, los marcos de gobernanza de datos deben garantizar que se aborden los problemas de privacidad.

para este trabajo han expresado diferentes puntos de vista sobre el papel apropiado del CdG. Para algunos, la gobernanza de datos debería ser una función básica y permanente del centro; para otros, el CdG tendría que desempeñar un papel de liderazgo o coordinación, pero circunscripto a la fase inicial de puesta en marcha del marco de datos. En este último caso, cuando el marco haya alcanzado un cierto nivel de madurez, debería recibir un tratamiento similar que el de la mayoría de los sistemas transversales de gestión (servicio civil, compras públicas, gestión financiera, etc.) que funcionan de manera habitual (*business as usual*) y no forman parte de las funciones básicas del CdG. Sin embargo, y dado que constituye una función incipiente en los países de ALC, es probable que durante esta etapa el impulso de la gobernanza integral de los datos deba provenir del CdG, debido a su necesidad de un fuerte patrocinio político (véase Bracken, Greenway y Kenny, 2019; British Academy, 2017). El capítulo 3 presenta una serie de herramientas disponibles para llevar a cabo esta tarea.

Las nuevas tecnologías puede ser una poderosa herramienta para “unir” a una administración, buscar eficiencias, mejorar la prestación de servicios y facilitar la participación ciudadana. En consecuencia, su utilización apuntala muchas de las funciones básicas del Centro de Gobierno.

La gestión de los datos forma parte del desarrollo y la implementación efectiva de marcos y estrategias digitales, que se han convertido en una función esencial de la administración pública. La exploración y el empleo de las nuevas tecnologías puede ser una poderosa herramienta para “unir” a una administración, buscar eficiencias, mejorar la prestación de servicios y facilitar la participación ciudadana. En consecuencia, su utilización apuntala muchas de las funciones básicas del CdG. La capacidad de recopilar y compartir datos en el momento oportuno con los diferentes actores depende del acceso a las tecnologías e infraestructuras digitales adecuadas. En más de la mitad de los países de la OCDE la transformación digital es gestionada directamente desde el CdG, y en tres cuartas partes el centro tiene algún tipo de participación. Si se toma en cuenta que, en muchos países, la transformación digital se originó como una agenda fragmentada, con un órgano de gobierno débil e iniciativas que se implementaban en paralelo (y no pocas veces con prácticas incoherentes) desde distintos sectores, tal centralización no parece carecer de sentido. Aun así, no es necesario –ni, tal vez, recomendable– que las innovaciones digitales y la gestión de datos constituyan una función permanente del CdG: de acuerdo con OCDE (2018b), a veces las iniciativas de políticas lideradas por el centro son asignaciones temporales o limitadas en el tiempo. Cuando las iniciativas requieren atención continua o apoyo administrativo casi permanente, suelen realojarse en los departamentos

de línea en lugar de permanecer en el centro. Varios países de ALC han desarrollado estrategias digitales para todo el gobierno y se cuentan entre los gobiernos más digitalizados del mundo (Banco Mundial, 2022), con algunos casos, incluso, que incluyen estrategias de inteligencia artificial (OCDE y CAF, 2022). En cuanto a su gobernanza, las unidades que lideran la transformación digital a veces se encuentran entre las instituciones centrales del CdG (como en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, los países con mejores resultados de la región) y otras en ministerios sectoriales sobre ciencia, telecomunicaciones o tecnologías de la información (como en Colombia, Costa Rica y Ecuador). Por lo tanto, la decisión de involucrar o no al centro en las estrategias digitales muchas veces dependerá del contexto de cada país. Por ejemplo, en Estados Unidos, la delegación de esta responsabilidad en el centro puede haber facilitado la difícil tarea de atraer talento digital, pero esto constituye una razón pragmática y circunstancial, y no una razón sustantiva aplicable a todos los casos.

Previsión estratégica

En un mundo que cambia con rapidez, la capacidad de detectar señales de alerta temprana y anticiparse a las tendencias emergentes a partir de crecientes fuentes de datos puede ser fundamental para adaptar y ajustar la estrategia y las prioridades de un gobierno. Los desastres naturales, las pandemias, las perturbaciones de los mercados internacionales, las interrupciones en la cadena de suministros, las restricciones energéticas, las guerras, los ciberataques, los conflictos sociales y otros acontecimientos potencialmente alarmantes pueden desbaratar los planes y las prioridades existentes. A medida que el sistema global se vuelve cada vez más interconectado, complejo y susceptible a cambios rápidos y exponenciales –debido a los impactos climáticos y a los grandes avances tecnológicos, como la inteligencia artificial, el Internet de las cosas y la manipulación genética, entre otros (Schwab, 2019)–, la capacidad de establecer y perseguir objetivos a mediano plazo puede volverse más desafiante. Además, estas transformaciones impactan en casi todos los sectores de la vida social y económica y, por ende, también en la maquinaria gubernamental. Por lo tanto, se necesita una perspectiva transversal que anticipe, prepare y coordine las eventuales respuestas a tales fenómenos. También es posible que se necesiten preparativos sectoriales específicos, pero es

necesario que sean coherentes entre sí y no dejar de tener en cuenta las interacciones y compensaciones entre las distintas intervenciones.

La crisis de la COVID-19 puso de manifiesto que la mayoría de los países no estaban preparados para una perturbación de tan alto impacto (OCDE, 2022b). Algunos países no contaban con planes de preparación y respuesta para las crisis. Y en muchos de los que sí los tenían, los planes no estaban actualizados, los líderes políticos no los conocían o los funcionarios más altos no habían recibido formación ni estaban capacitados para garantizar su implementación. Es cierto que dedicar tiempo y recursos a prepararse para acontecimientos de baja probabilidad de ocurrencia (especialmente dado el ritmo acelerado que tiene la mayoría de las unidades y los asesores de CdG) puede parecer difícil de justificar. Pero, como ha quedado demostrado con la COVID-19, la crisis climática y otras catástrofes, la falta de planificación y preparación frente a los riesgos es aún más costosa. Además, aunque anticiparse a los retos no sea una tarea sencilla, sí es posible tomar medidas que aumenten la resiliencia y la adaptabilidad en un conjunto amplio de cuestiones (Mulgan, 2020). Entre esas medidas se cuentan la exploración proactiva de los riesgos potenciales; la preparación de los encargados de la toma de decisiones para tales escenarios (mediante simulaciones y modelos); la creación de una unidad central conectada vía red con los gobiernos locales para la movilización y coordinación durante las crisis, y la asignación presupuestaria para las amenazas más probables y graves.

No todos los CdG tienen experiencia en la amplia gama de riesgos (y oportunidades) potenciales, pero pueden facilitar un esfuerzo sistemático y multisectorial si se adopta un análisis prospectivo. El CdG puede conectar y coordinar los conocimientos especializados de los ministerios, organismos y gobiernos subnacionales, pero también de los que provienen de fuera de la administración pública (*think tanks*, empresas, organizaciones comunitarias, organismos internacionales, universidades). Cuando esto sucede, el centro se convierte en el intermediario del conocimiento dentro de una red de actores que operan en diferentes sectores y ámbitos, y que por lo general no tienen una gran interacción en su trabajo cotidiano. Debido a su rol transversal, el CdG desarrolla una extensa red de relaciones y se encuentra mejor posicionado para acceder a múltiples fuentes de información y conocimientos. Además, también está en condiciones de conectar

estos conocimientos con las decisiones de políticas al más alto nivel de gobierno, para que las iniciativas de preparación no se conviertan en un ejercicio burocrático sin un impacto real. Por último, el centro puede verificar que las oportunidades y los riesgos identificados mediante análisis prospectivos sean incorporados en los planes estratégicos y operativos de los ministerios competentes, lo que garantiza que las decisiones de políticas y presupuestarias tengan en cuenta dichos análisis. Por estas razones, el CdG permite asegurar que el gobierno en su conjunto actúe con más inteligencia y sea más capaz.

Conclusiones

Al comienzo de este capítulo se introdujo una visión actualizada de los componentes clave de las funciones básicas del CdG. Con posterioridad, se abordaron dos nuevas funciones transversales del CdG (moldear las capacidades y cultura adecuadas, y desarrollar la inteligencia y la capacidad analítica en todo el gobierno) que apuntalan el trabajo de las demás funciones. El capítulo 3, por su parte, presenta y examina las nuevas prácticas y herramientas de que dispone el CdG para desempeñar estas funciones en la realidad gubernamental concreta.



3

Las prácticas y los instrumentos del Centro de Gobierno

Gestión estratégica

Coordinación horizontal y vertical

Monitoreo y mejora del desempeño

Gestión política de las políticas públicas

Comunicaciones, rendición de cuentas y
compromiso ciudadano

Moldear las capacidades y la cultura del gobierno

Construcción de inteligencia y capacidad analítica

Conclusiones

EL CENTRO DE GOBIERNO

NUEVAS PERSPECTIVAS TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS

Las prácticas y los instrumentos del Centro de Gobierno

Este capítulo presenta prácticas e instrumentos útiles para desempeñar las funciones descritas en el capítulo 2, con base en la evidencia reciente acerca de las innovaciones en los Centros de Gobierno (CdG) de todo el mundo. Al analizar la efectividad de los centros, e identificar las áreas que necesitan mejorar, los gobiernos han adoptado nuevos enfoques dirigidos a reforzar sus funciones. Estos instrumentos no son exclusivos de los centros, sino que muchos forman parte de abordajes más generales para liderar y gestionar organizaciones públicas complejas. El presente capítulo se centrará en su utilidad y aplicación para el trabajo de los gobiernos en los CdG.

El contexto importa a la hora de considerar estas herramientas, por lo cual son las características y necesidades específicas de cada CdG las que deben guiar su priorización y secuenciación. A lo largo de este capítulo, el análisis de las herramientas reseñadas incluye una consideración de los factores que pueden favorecer que su adopción resulte exitosa. Los funcionarios del CdG deben juzgar en qué medida cada herramienta se ajusta a las características institucionales, políticas y culturales de su propia organización. Además, que se presente una amplia gama de herramientas no significa que todas ellas deban adoptarse. Es importante que, al tiempo que los gobiernos examinan sus planes para optimizar la gestión y el desempeño, se identifiquen oportunidades de mejora que potencien las capacidades. Para ello, se sugiere emplear la matriz de autoevaluación del centro que se presenta en el capítulo 4. Asimismo, para evitar la sobrecarga del centro y de los ministerios respectivos, es fundamental centrarse en la mejora de las funciones con mayor probabilidad de tener impacto o que aborden los retos más urgentes. Adoptar nuevas herramientas solo para seguir las tendencias internacionales puede conducir a una proliferación de unidades o procesos que tal vez no sean pertinentes. El propósito o problema que se pretende resolver debe ser definido claramente desde el principio, así como también deben adaptarse las prácticas e instrumentos al contexto local y el marco institucional.

Las siguientes secciones están organizadas para abarcar las prácticas y los instrumentos que pueden desplegarse para desempeñar las siguientes funciones del CdG: la gestión estratégica; la coordinación horizontal y vertical; el monitoreo y la mejora del desempeño; la gestión política de las políticas, y las comunicaciones, rendición de cuentas y compromiso ciudadano. También se incluyen prácticas e instrumentos para las dos funciones transversales que tiene el centro: la de moldear las capacidades y la cultura del gobierno, y la construcción de inteligencia y capacidad analítica.

A pesar de la diversidad de instrumentos presentados en este capítulo, existe un hilo conductor que los vincula. En efecto, hay una serie de características y principios clave que relacionan estos instrumentos entre sí. Se trata de los siguientes:

- *El papel del CdG a la hora de reunir a ministerios y organismos.* Casi todas las herramientas presentadas en este capítulo pretenden integrar mejor el trabajo de los organismos gubernamentales para abordar de manera colectiva los problemas y objetivos transversales, con un enfoque de “sistema” que considere al gobierno en su conjunto. En la medida en que la mayoría de las prioridades de políticas (especialmente si se expresan como resultados para los ciudadanos) implican algún tipo de trabajo interministerial, las herramientas del CdG suelen estar orientadas hacia su correcta alineación. Se trata de un atributo definitorio de la finalidad y el valor añadido del centro.
- *Herramientas que generen apropiación y desarrollen capacidades en los ministerios, departamentos y organismos (MDO) competentes.* El CdG potencia sus impactos cuando colabora transversalmente para establecer prioridades, crear incentivos, monitorear el desempeño e intervenir cuando es necesario. Pero no puede imponer la mejora de las prestaciones por decreto. En efecto, para impulsar el desarrollo de las capacidades clave, tiene que desafiar, apoyar y habilitar a los ministerios, los organismos, los gobiernos subnacionales y los demás actores del sistema de prestación de servicios. Así pues, éstas no son solamente herramientas del CdG, sino que también buscan responder a los intereses de sus socios y el gobierno en su conjunto.

- *Procesos e instrumentos que pueden desplegarse para obtener retroalimentación y aprendizajes.* La mayoría de estos instrumentos pueden emplearse a través de mecanismos que permitan recibir comentarios, aprender de lo que funciona (y de lo que no) y su posterior adaptación. El CdG debe asegurarse de que el propósito de cada nuevo instrumento se cumpla y de que este sea adaptado cuando resulte necesario.
- *Un amplio repertorio de herramientas que permita la selectividad y la atención al contexto.* Para el CdG, la sobrecarga es siempre un riesgo que se debe ser considerado. Por ello, cada gobierno necesita decidir según el contexto qué procesos e instrumentos deben reforzarse, basándose en una clara identificación de las brechas que presentan las prácticas actuales y en la comprensión del problema que la herramienta pretende resolver. En el caso de algunos instrumentos, la adopción inicial del CdG debería delegarse a los ministerios y organismos cuando las capacidades hayan alcanzado suficiente madurez, manteniendo el centro su papel en la coordinación y el establecimiento de estándares generales.
- *Equilibrio entre los objetivos a corto plazo y las capacidades a largo plazo.* El CdG tiene un incentivo natural para cumplir las prioridades a corto plazo de la administración, y la mayoría de las herramientas pueden desplegarse rápidamente para avanzar en ese sentido. Pero la discontinuidad de los procesos y las herramientas que ocurre con los cambios de administración limita al CdG en el desarrollo de las capacidades necesarias para cumplir sus objetivos. Por lo tanto, enraizar estos procesos y herramientas sirve al propósito a largo plazo de desarrollar las capacidades del Estado de forma gradual y sostenible, lo que garantiza que cada administración entregue a la nueva un sistema de gobierno más fuerte que el anterior.

Gestión estratégica

La *función de gestión estratégica* consta de cuatro componentes clave: 1) el establecimiento de un marco de desempeño integrado, como base para la obtención de resultados; 2) la capacidad de definir prioridades claras para el gobierno en su conjunto; 3) el desarrollo de planes de

implementación detallados que permitan alcanzar las prioridades clave, y 4) la alineación de los recursos presupuestarios necesarios. A continuación, se analizan una serie de rutinas y herramientas para cada uno de estos componentes.

Marco de desempeño

El marco de desempeño integra el enfoque del gobierno para obtener resultados para los ciudadanos. Este marco define la manera en que el gobierno establece sus prioridades y define sus objetivos; garantiza el alineamiento de los recursos con las prioridades; establece las responsabilidades del cumplimiento; lleva a cabo la planificación de los desafíos y riesgos de la implementación; realiza el seguimiento de los avances; y corrige el rumbo cuando los resultados son insuficientes. El marco de desempeño define cómo deben abordarse estas tareas clave, evitando la desconexión entre distintos procesos. Por ejemplo, si la planificación y la presupuestación se gestionan por separado y no están debidamente conectadas, no existirá una correcta armonía entre los objetivos y los recursos (y en la práctica el presupuesto determinará el proceso de políticas). Además, la planificación y la presupuestación no tendrán en cuenta las realidades de implementación de quienes tienen la tarea de lograr resultados. En ese sentido, varios países han establecido explícitamente un marco integrado de desempeño (véase, por ejemplo, el marco de Estados Unidos descrito en el recuadro 3.1).

RECUADRO 3.1. MARCO DE DESEMPEÑO EN ESTADOS UNIDOS

La Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (GPRA) de 1993 estableció los fundamentos clave del [marco de desempeño del gobierno federal](#). En 2010, la Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno (GPRMA) actualizó el marco, que también fue modificado a través de sucesivas leyes (como la Ley de Fundamentos para la Elaboración de Políticas Basadas en Evidencias de 2018) y directivas presidenciales para abarcar otros campos, como la gestión de programas, la experiencia del cliente y la gestión de riesgos.

El marco se centra en el desarrollo y la implementación de un número limitado de objetivos y estrategias viables, incluidos los Objetivos Prioritarios de la Agencia (APG) para cada departamento, los Objetivos Prioritarios Interinstitucionales (CAP) para los objetivos que competen a más de un departamento, y los Objetivos Estratégicos con un plazo más largo, que abarcan toda la misión de la agencia.^a El marco está coordinado por la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB), una unidad clave dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Por ley, cada organismo debe nombrar a un responsable de la mejora del desempeño (PIO) para que coordine la aplicación del marco. Todos los PIO forman el Consejo de Mejora del Desempeño que asiste a la OMB en la implementación del marco y permite compartir las buenas prácticas. La ley también establece la necesidad de realizar revisiones trimestrales de los avances entre los organismos y la OMB, así como de la publicación periódica de los datos de desempeño (www.performance.gov).

Esta estructura básica ha permanecido vigente bajo sucesivas administraciones de presidentes de diferentes partidos políticos, lo que sugiere un importante nivel de institucionalización. La existencia de un acto legislativo que ordena rutinas de desempeño claras y sistemáticas (como las revisiones trimestrales), así como la difusión del marco en todo el gobierno a través de los PIO, pueden haber contribuido a alcanzar dicho nivel de arraigo.

^a Por ejemplo, un objetivo del CAP se centraba en reducir el tiempo total necesario para completar las revisiones ambientales y los procesos de autorización de los proyectos de infraestructuras del gobierno federal. Tradicionalmente, cada ministerio, departamento y organismo (MDO) los había abordado por separado, lo que daba lugar a procesos largos, costosos e impredecibles. Con la coordinación del CdG, 15 MDO estuvieron en condiciones de estandarizar sus enfoques, resolver los desacuerdos más rápidamente, compartir las buenas prácticas y aumentar la rendición de cuentas a través de un [tablero de seguimiento en línea](#), que rastrea todos los plazos de concesión de permisos. Como resultado, desde 2018 se ha producido una reducción del tiempo medio de finalización de estas revisiones y procesos del 45% y un ahorro de US\$1.000 millones (Federal Permitting Improvement Steering Council, 2020).

Los marcos de desempeño de mayor éxito suelen compartir una serie de características básicas:

- *Prácticas y herramientas bien definidas, tanto para la determinación de las prioridades clave del CdG (el gobierno en su conjunto) como para acordar el trabajo de los ministerios respectivos (sus propias prioridades y el trabajo habitual o “business as usual”).* El centro, a la vez que busca garantizar una buena gestión de todo el trabajo de la administración pública, debe enfocarse en las prioridades fundamentales del gobierno. Los marcos de desempeño sólidos proveen las especificaciones necesarias para alinear ambos niveles (las prioridades del gobierno y el resto del trabajo de los ministerios sectoriales). En el período 2014-17, Colombia estableció tres niveles de metas: 21 para el gobierno en su conjunto, 170 para cubrir las prioridades ministeriales (que también recibían monitoreo de la presidencia) y otras 831 metas de cuyo seguimiento se encargaría el Departamento Nacional de Planeación (gráfico 3.1).

Gráfico 3.1.

Niveles de prioridad de los objetivos gubernamentales en Colombia, período 2014-17



Fuente: Acosta y González (2018).

- *Definiciones claras de éxito.* A la hora de establecer prioridades y objetivos, de poco sirven las aspiraciones ambiguas o vagas. En su lugar, las metas cuantitativas, los indicadores y otras definiciones claras de éxito han ganado importancia para orientar la formulación de políticas y

la asignación de recursos, así como la rendición de cuentas (“cuánto de qué y cuándo”). En el cuadro 3.1 se presentan ejemplos recientes de diferentes áreas de políticas públicas que han sido extraídas de la práctica de los países de América Latina y el Caribe (ALC).

Cuadro 3.1.
Ejemplos de metas de desempeño en gobiernos de países de América Latina y el Caribe, por área de políticas públicas

País	Área de políticas	Meta
Chile (2010-14)	Seguridad ciudadana	Reducción del 15% de la tasa de victimización (proporción de hogares que son víctimas de delitos) para 2013
Colombia (2014-18)	Agricultura	Incremento de 1,5 millones en las hectáreas plantadas para 2018
Perú (2016-21)	Salud	Reducción del 55% de la desnutrición crónica infantil para 2021
Buenos Aires, Argentina (2015-19)	Seguridad vial	Reducción del 30% de las víctimas mortales por siniestros viales para 2019
Pernambuco, Brasil (2011-15)	Educación	Aumento del 16% del desempeño del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) en la escuela secundaria

Fuentes: Acosta y González (2018); Alessandro, Lafuente y Santiso (2014); Lafuente y González (2018); Trivellato (2017).

- Mayor uso de objetivos interministeriales.* Dada la naturaleza transversal de muchos de los problemas “retorcidos” abordados por los gobiernos, y de los priorizados por el CdG, el enfoque tradicional de gestión del desempeño que emplea instrumentos verticales, de un solo ministerio, ha sido complementado con esfuerzos interministeriales, como los Objetivos Prioritarios Interinstitucionales de Estados Unidos, el [“Programa de Mejores Servicios Públicos”](#) (o Programa de Resultados) de Nueva Zelanda, las “prioridades transformacionales” de Colombia, y la presupuestación interministerial para el desarrollo infantil temprano en Perú. Esto demuestra que, en materia de gestión de desempeño, las visiones “por prioridad” (interministerial, horizontal) y “por institución” (un solo ministerio, vertical) pueden complementarse de manera apropiada.

- *Una conexión directa y explícita con el presupuesto.* Los marcos de desempeño deben vincular formalmente los procesos de definición de prioridades con la asignación presupuestaria. Dado que muchos de los objetivos que el gobierno desea alcanzar trascienden los períodos anuales, en Reino Unido el ciclo del [“Marco de Planificación y Desempeño”](#) comienza con una revisión del gasto donde, en circunstancias normales, se realiza una definición plurianual y para todo el gobierno de las prioridades y la asignación de recursos. Este proceso tiene lugar al mismo tiempo que se elaboran los planes de cumplimiento de resultados para cada departamento (que pueden incluir objetivos dirigidos por el departamento, pero compartidos con otros) y otros planes operativos más detallados vinculados al presupuesto anual. Los avances en las prioridades o cambios en ellas pueden dar lugar a ajustes posteriores en materia de asignación presupuestaria.
- *Instrumentos de planificación integrados y coherentes a nivel nacional y ministerial.* Muchos países de ALC y otros continentes han desarrollado diversos instrumentos de planificación (como planes nacionales de desarrollo, planes de infraestructuras a largo plazo, planes sectoriales, planes institucionales y planes territoriales, entre otros) y los actores externos suelen tener una mayor demanda de planes de este tipo. Como cada uno de estos instrumentos requiere sus propias directrices, metodologías y mecanismos de información, realizar un seguimiento del avance y utilizar esa información para fundamentar la toma de decisiones es una labor prácticamente imposible. En cambio, en algunos de los mencionados países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se utilizan instrumentos más específicos y sucintos, por lo que invariablemente necesitan una menor cantidad de documentos de planificación. De esa manera, tanto los ministerios competentes como el CdG pueden dedicar su tiempo y recursos a los aspectos más sustantivos del proceso, en lugar de consagrarse a cumplir con engorrosos requisitos de procedimiento o a completar plantillas.
- *Definir claramente las funciones, las responsabilidades y la rendición de cuentas en todo el sistema de prestación de servicios, con una atención temprana a los desafíos de cumplimiento.* La creciente complejidad de la matriz de prestación (tanto horizontal como vertical) ha generado que los gobiernos, a través de sus planes operativos, hayan comenzado

a articular con mayor claridad las contribuciones de cada socio. Este enfoque sienta las bases de una mayor responsabilidad organizativa y permite dedicar atención rápidamente a los desafíos de cumplimiento durante la propia elaboración de las políticas públicas. Además, antes de aprobar nuevos planes o iniciativas es fundamental realizar la comprobación de que se dispone de los recursos y las capacidades necesarios para tal fin. Por ejemplo, el CdG australiano ha definido directrices y estándares que todos los ministerios y organismos deben cumplir antes de pasar a la fase de implementación (Australian Government, 2014).

- *Equipos dedicados al desempeño en el CdG y en los ministerios y organismos competentes.* Los marcos de desempeño sólidos se encuentran dirigidos por equipos del centro con el mandato, las competencias y los instrumentos necesarios para ayudar a los ministerios y organismos correspondientes a definir prioridades, fijar objetivos, monitorear el desempeño y prestar apoyo cuando el desempeño disminuye. Cada vez más se establecen o refuerzan funciones similares en todo el sector público. Como se muestra en el recuadro 3.1, el marco de desempeño de Estados Unidos ordena que se nombren responsables de la mejora del desempeño (PIO) en la alta dirección de cada MDO, quienes coordinan el trabajo al interior de sus entidades en esta materia. Colectivamente, estos funcionarios conforman el [“Consejo de Mejora del Desempeño” \(PIC\)](#), un órgano que asiste a la Oficina de Gestión y Presupuesto (la unidad del CdG que tiene la responsabilidad general de liderar el marco de desempeño) en la resolución de problemas transversales y en el intercambio de buenas prácticas. Para el funcionamiento del marco de desempeño existen, entonces, responsabilidades claras, y no solo dentro del CdG.
- *Conexión con los objetivos de desempeño del personal.* Aunque resulte difícil llevar a la práctica, algunos gobiernos han logrado integrar eficazmente el marco de desempeño organizativo con su homólogo a nivel de recursos humanos, conectando los objetivos de los organismos con los de los principales líderes y, en menor medida, los de sus equipos. Esa integración (al menos en el nivel directivo) es importante, ya que los procesos y resultados de la organización requieren que los funcionarios públicos tengan objetivos e incentivos alineados con la realización de las tareas. Aunque los objetivos organizacionales no se

transmitan necesaria y directamente al nivel individual, la comunicación y el diálogo frecuentes entre los directivos y el personal deberían contribuir a mantenerlos alineados (Schnell et al., 2021). En el marco de desempeño de Estados Unidos, se identifican “líderes de objetivos prioritarios” para cada prioridad de alto nivel, un mecanismo que los conecta con el desempeño individual del personal.

- *Garantizar que exista una única versión de la verdad en materia de desempeño.* Con demasiada frecuencia, los gobiernos establecen diversos procesos de recolección y reporte de datos sobre el desempeño, lo que da lugar a debates sobre, por ejemplo, la exactitud de las mediciones, y no acerca de la manera de utilizar esos datos para mejorar el desempeño. Los marcos robustos aseguran que todos los principales actores acepten los mismos datos como una descripción correcta del progreso real. Como mínimo, el CdG debería coordinar un foro con las unidades de los MDO que recolectan información sobre desempeño para armonizar los requerimientos; de forma más ambiciosa, puede intentar establecer una gobernanza clara para la gestión de los datos dentro del sector público.
- *Rutinas sistemáticas de monitoreo, aprendizaje y rendición de cuentas interna.* Una característica fundamental del marco de desempeño del gobierno federal estadounidense es la existencia de un requisito legal que obliga a realizar revisiones de los avances periódicas y basadas en datos, con participación del CdG y los departamentos y organismos responsables. Esto también puede hacerse independientemente de que exista un marco legal, cuando existe voluntad política y líderes comprometidos con el modelo de gestión, como fue el caso del estado de Pernambuco, en Brasil (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014). Tales rutinas ayudan a dirigir la atención a los objetivos definidos en el proceso de planificación, evitando el riesgo de relegarlos en función de, por ejemplo, las decisiones de políticas y de gestión del día a día.
- *Aprovechar el poder del monitoreo externo y la rendición de cuentas.* En algunos casos, y particularmente en países de la OCDE, los marcos de desempeño exigen que los objetivos se hagan públicos y que los informes de avance se actualicen periódicamente. Más aún, en los últimos tiempos cada vez se utilizan más los tableros de resultados en los sitios web de los gobiernos, con miras a una mayor transparencia.

Este monitoreo externo puede reforzar los incentivos para que los ministerios y organismos cumplan dichas prioridades. Los institutos nacionales de estadística, los bancos centrales, las entidades fiscalizadoras superiores y las organizaciones no gubernamentales (ONG), asimismo, están llamados a desempeñar un papel esencial a la hora de proporcionar o validar información sobre el desempeño, que aumente la credibilidad de los datos.

- *Reforzar la institucionalización y la continuidad.* En función del contexto, es posible examinar la posibilidad de institucionalizar los marcos y las rutinas de desempeño del gobierno. En 1993, una ley del Congreso de los Estados Unidos estableció los componentes básicos del marco de desempeño y, en 2010, se realizó una actualización para incorporar objetivos prioritarios y definir rutinas de gestión del desempeño. Desde ese entonces, las administraciones de los dos signos políticos principales del país han aplicado el marco, que ha quedado arraigado como parte de la cultura organizacional del gobierno. En ALC, el marco de desempeño del estado de Pernambuco (Brasil) ha sido aplicado también durante sucesivas administraciones, aunque de un mismo partido. El marco fue codificado por la Asamblea Legislativa del estado en 2009, lo que refleja el apoyo de un amplio conjunto de actores (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014).

Con respecto a esta última característica, cabe señalar que la formalización *per se* no es suficiente, ya que el compromiso político sostenido por parte de los principales líderes del gobierno es vital para que cualquier marco de desempeño funcione de manera eficaz.

Varios países de ALC han aprobado leyes que establecen sistemas de planificación, monitoreo y evaluación. En la práctica, sin embargo, la implementación de marcos integrados que orienten realmente los procesos de formulación e implementación de políticas sigue siendo un reto. En muchos casos, los procesos de planificación y presupuestación continúan desarticulados; intervienen muchos actores sin una coordinación adecuada, y, en relación con el monitoreo de los avances, “las múltiples solicitudes de la misma información, a menudo en formatos diferentes y para sistemas diferentes, se convirtieron en un problema recurrente que las organizaciones resentían y los gestores resistían, incluso en sistemas muy institucionalizados. Se percibía como una pérdida de tiempo y una desviación de los objetivos sustantivos de las políticas” (Ospina et al., 2021: 457). Así pues, aunque una codificación

formal del marco y su apropiación por parte de los principales líderes del gobierno pueden ayudar a clarificar los procesos y las responsabilidades, también se necesitan enfoques sólidos de gestión que alineen e integren a los diversos actores en la mejora del desempeño. Cuando esto no se hace, los actores prefieren mantener sus propios procesos como compartimentos estancos. Como ocurre con la mayoría de las herramientas del CdG, la introducción de rutinas que modifiquen la operatoria regular de los líderes configura de por sí una innovación. El respaldo visible del jefe del ejecutivo y de los principales líderes del gobierno es un factor clave para el éxito del marco: ese apoyo puede transmitirse a través de comunicaciones con los ministros o mediante su participación directa en las rutinas (por ejemplo, en las reuniones de monitoreo) que forman parte integrante del marco. Del mismo modo, es fundamental contar con un alto funcionario permanente que se haga cargo del proceso de gestionar el cambio hasta que la herramienta o el enfoque estén integrados. Por último, la visión “prioritaria” de los objetivos interinstitucionales, que rompe la dinámica de los compartimentos estancos, es un valor añadido que solo puede aportar un marco de desempeño del CdG.

Priorización

A partir de un sólido marco de desempeño, identificar -y garantizar el compromiso con- las principales prioridades estratégicas del gobierno es un atributo distintivo del enfoque del CdG. Esta sección reúne ideas concretas sobre cómo establecer prioridades en el gobierno. Como se ha expuesto en el capítulo 2, las prioridades de cualquier gobierno deben ser definidas y respaldadas por los principales líderes, reflejar las necesidades de los electores a través de una coalición de apoyo y ser comprendidas por aquellos que necesitan contribuir a su puesta en práctica. Solo el CdG está en condiciones de desempeñar un papel clave en la *gestión del proceso* destinado a establecer dichas prioridades. Para ello, tiene a su alcance las siguientes acciones:

- *Estructurar el proceso de toma de decisiones* para garantizar que, antes de la aprobación final de las prioridades, se hayan tenido en cuenta diferentes perspectivas y suficientes evidencias. Un proceso sistemático, en el que participe una amplia audiencia y que sea

evaluado en términos de la posibilidad de cumplimiento, ayuda a minimizar el riesgo de dar prioridad a planes mal concebidos, que resulten inviables o carezcan de impacto.

- *Intermediar entre las aspiraciones de los principales líderes y las opiniones de las burocracias ministeriales.* Los ministerios siempre tienen su propia perspectiva de lo que es prioritario, que se alimenta de sus propias aspiraciones y las de sus funcionarios. La simple imposición de una prioridad no constituye una receta para el éxito: los actores pueden plantear cierta resistencia o desvincular el acatamiento formal de las prioridades de sus prácticas y programas reales (Boswell, 2018). El CdG se encuentra en una buena posición para negociar y conciliar las aspiraciones de los líderes del gobierno con la experiencia y la retroalimentación de los diversos sectores, de modo de garantizar una aceptación suficiente para la implementación efectiva de las políticas públicas. También es el único actor que puede verificar la coherencia entre las prioridades y la estrategia y la agenda general del gobierno.
- *Poner a prueba los planes frente a la realidad de la implementación.* Las pretensiones priorizadas deben ser realizables. En repetidas ocasiones tanto el público en general como los actores responsables de la puesta en marcha de los servicios de primera línea han recibido anuncios gubernamentales sin tener claridad acerca de la manera de llevarlos a cabo. Colaborar con quienes deben prestar los servicios para comprender plenamente lo que se necesita para cumplir el objetivo prioritario permitirá establecer un conjunto de prioridades más realista.

Si bien no existe un proceso único para establecer prioridades, es necesario tener en cuenta determinados pasos. El gráfico 3.2

muestra una versión estilizada de estos pasos, aunque no presentan un cronograma o línea de tiempo estándar. Sin embargo, los primeros días de una nueva administración suelen ser el período de mayor expectativa en cuanto al establecimiento de nuevas prioridades con los principales actores, por lo que es fundamental aprovechar esa oportunidad. Si pasa demasiado tiempo antes de que la administración establezca sus prioridades, la inercia u otras agendas de políticas llenarán el vacío político existente. En ese sentido, los primeros cien días suelen ser utilizados como punto de referencia. Según el sistema político vigente en cada país, el período de transición puede servir para iniciar el proceso de fijación de prioridades (aunque solo se disponga de mayor acceso

Los primeros días de una nueva administración suelen ser el período de mayor expectativa en cuanto al establecimiento de nuevas prioridades con los principales actores, por lo que es fundamental aprovechar esa oportunidad.

a la información y conocimientos una vez que se asume el cargo). Para las administraciones ya en funciones, la tarea de definir –o volver a establecer– las prioridades puede ser una oportunidad para recuperar la iniciativa política. Los pasos sugeridos son:

- *Echar una red amplia para identificar las posibles prioridades.* El CdG debe iniciar el proceso examinando una amplia gama de posibilidades provenientes de fuentes tales como el programa electoral, las principales promesas de campaña y las encuestas a la ciudadanía (o los beneficiarios); las ideas o los planes de los equipos designados en los ministerios competentes; las informaciones que provean los altos directivos públicos de los ministerios competentes; las cuestiones que se anticipen como importantes para los próximos años; las prioridades derivadas del propio sistema de prestación de servicios, y –por último– los atributos que definan la estrategia y la identidad de la administración (por ejemplo, el legado que se desea consolidar). Como parte de este paso, el CdG puede considerar la formalización de un enfoque dirigido a obtener las opiniones de los actores externos, incluidos los propios ciudadanos, acerca de los objetivos prioritarios. En Pernambuco, por ejemplo, el gobernador, durante los primeros meses de su mandato, organizó talleres regionales en todo el estado para recibir los aportes de los ciudadanos. En otras palabras, antes de que el gobernador, con el apoyo del CdG y otros líderes, pusiera en marcha una definición vertical y *top-down* de las prioridades, tuvo lugar un proceso externo (*outside-in*) para recibir las ideas de la sociedad civil (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014). Independientemente de la herramienta utilizada, es importante que las prioridades se conecten con las necesidades de los electores y cuenten con el apoyo de una amplia coalición, lo que garantiza su relevancia y sostenibilidad. Consolidar un contrato social que respalde la visión y las prioridades del gobierno constituye un elemento fundamental para la mejora del desempeño.
- *Seleccionar las prioridades según criterios claros y coherentes.* Es necesario depurar la extensa lista inicial de prioridades posibles (que solo en plataformas electorales o planes estratégicos puede superar los cientos) para que pueda ser empleada en la toma de decisiones. La aplicación de criterios objetivos aporta claridad y legitimidad al proceso. Por ejemplo, una matriz de priorización puede ayudar a ordenar y visualizar las posibles prioridades en dos

dimensiones: *impacto previsto y viabilidad de ejecución*. Por supuesto, estos términos pueden entenderse de distintas maneras. “Impacto” puede aludir a impactos sustantivos de las políticas, al cambio en los resultados para los ciudadanos o a la mejora de la confianza en el gobierno por parte de la opinión pública. La “viabilidad” puede incluir elementos relacionados con el control gubernamental sobre el cumplimiento de la prioridad, la capacidad existente para su implementación o su costo presupuestario. Así pues, el CdG debería aclarar cómo define estas dimensiones y qué fuentes de información y criterios utiliza para clasificar las prioridades potenciales. Esta metodología fue utilizada en Colombia y en la Ciudad de Buenos Aires, entre otros casos.

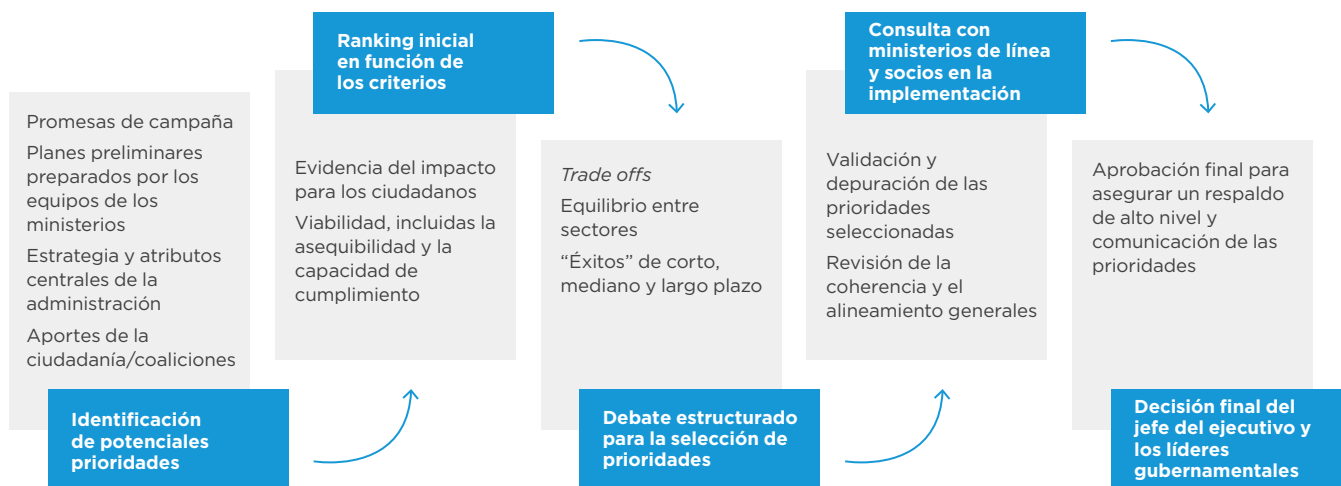
- *Establecer una deliberación estructurada entre los líderes gubernamentales.* La matriz de prioridades elaborada por el centro es el principal insumo para el siguiente paso: un debate estructurado (o, más probablemente, una serie de debates) con los principales líderes del gobierno para evaluar la lista inicial de prioridades. Esto puede hacerse en un día de “retiro” o “encerrona”. La matriz puede ayudar a resolver disyuntivas difíciles y a comparar las prioridades potenciales a partir de criterios comunes. Como existe una tendencia a creer que todo es prioritario, las comparaciones visuales pueden ser muy útiles para ayudar a identificar las verdaderas prioridades de cualquier gobierno. Además, este debate muchas veces tiende a equilibrar las prioridades sectoriales contrapuestas, al tiempo que permite diferenciar los objetivos que pueden alcanzarse de manera rápida de los que exigen esfuerzos más sostenidos. En el debate es necesario que tengan participación los principales actores del CdG, incluyendo a los responsables de la asignación presupuestaria, las negociaciones políticas y la comunicación pública. En los gobiernos de coalición, es posible que deban participar también sus distintos aliados. En el recuadro 3.2 se analiza el número y los tipos de prioridades que deberían seleccionarse.
- *Revisar y realizar reajustes con los ministerios, organismos y otros actores responsables del cumplimiento.* Una vez definido el conjunto preliminar de prioridades, el CdG debe llevar a cabo una ronda de consultas y negociaciones con los ministerios y organismos responsables de los objetivos, con el fin de validar, afinar, modificar o incluso reformular la lista inicial. A continuación, tiene que revisar las prioridades para garantizar su coherencia y alineación con la estrategia

política del gobierno. Un enfoque de “aproximaciones sucesivas” puede ayudar a encontrar dicha sintonía fina en las prioridades.

- *Decisión final de los líderes del gobierno.* Aunque este proceso parezca sencillo, lo cierto es que se encuentra plagado de dificultades, sobre todo por las opiniones y perspectivas diferentes que tienen los principales actores. El jefe del ejecutivo y otros principales líderes (y, según el sistema político, todo el gabinete) deben tener la última palabra y aprobar las prioridades gubernamentales. Para que se trate de auténticas prioridades, estas necesitan del respaldo visible de los líderes políticos, porque de lo contrario podrían ser percibidas como un mero ejercicio tecnocrático. Una vez fijadas las prioridades, deben adoptarse medidas siguientes de comunicación interna y externa.

Gráfico 3.2.

Pasos clave sugeridos en el proceso de priorización



Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO 3.2. NÚMERO Y TIPOS DE PRIORIDADES POSIBLES

Una pregunta recurrente se refiere a cuántas prioridades se deberían establecer para el gobierno en su conjunto (además de los objetivos y las operaciones habituales de los ministerios y organismos). No existe una respuesta estándar para dicho interrogante. El estado de Nueva Gales del Sur, en Australia, anunció 14 “[Prioridades del Primer Ministro](#)”, y el estado de Cabo Occidental, en Sudáfrica, lanzó seis “[Cambios de Juego](#)” (*Game Changers*). En América Latina y el Caribe (ALC), la unidad de cumplimiento (*delivery unit*) de Perú se centró en siete objetivos prioritarios, mientras que la Ciudad de Buenos Aires anunció 20 “[Compromisos de Gobierno](#)”. En algunos de estos casos, posteriormente se establecieron otras prioridades adicionales. En un estudio de *delivery units* en ALC, Lafuente y González (2018) estimaron un promedio de 35 prioridades por caso, distribuidas en cuatro a siete pilares o áreas. El número adecuado de prioridades (¿5? ¿10? ¿30?) varía según los países, los niveles de gobierno y las capacidades y recursos disponibles en el Centro de Gobierno (CdG), los ministerios competentes y en la primera línea. Asimismo, otro factor importante de las prioridades es su especificidad. Por ejemplo, convertir a “la educación” en una prioridad carece de sentido, ya que no impulsará cambios en el comportamiento y abarca un conjunto muy amplio de objetivos; en cambio, si se la define como “mejorar el desempeño de los estudiantes”, la prioridad se vuelve más enfocada y acotada.

Así pues, definir el *tipo adecuado de prioridades* es más importante que establecer un número concreto. Las prioridades más sólidas suelen compartir algunas características (Barber, Moffit y Kihn, 2010): se expresan como resultados que importan a los ciudadanos (es decir que no se refieren a procesos o productos internos del gobierno, como la aprobación de una ley), están adecuadamente definidas (no son demasiado amplias ni ambiguas), son compartidas por la mayoría de los actores que participarán en su cumplimiento, y su puesta en práctica puede incluir indicadores mensurables. Durante el proceso de establecimiento de prioridades, el CdG debe comprobar periódicamente cómo se definen para asegurarse de que se cumpla con estos criterios. La peor combinación consiste, por supuesto, en tener demasiadas prioridades y que sean demasiado amplias o desenfocadas. Un exfuncionario entrevistado para este estudio afirmó, a partir de su propia experiencia personal, que esta combinación implica intentar abarcar *todo lo que hace un gobierno*, que es exactamente lo contrario de lo que significa la tarea de priorización.

Por último, el CdG debe mantener una mentalidad de priorización en todo su trabajo. La selección de *objetivos prioritarios* es solo una parte del uso estratégico de los recursos del centro. Luego de esto debe realizar un seguimiento de los indicadores de desempeño que mejor

captan las aspiraciones y expectativas del gobierno. Dentro del amplio abanico de intervenciones y actividades necesarias para el cumplimiento, el centro debe monitorear las acciones y los hitos clave; además, cuando los ministerios competentes necesiten ayuda para coordinar o superar obstáculos, debe centrarse en las prioridades más críticas. Para evitar la sobrecarga, el CdG debe “priorizar sin descanso” (Trivellato, 2017) en el desempeño de todas sus funciones.

Planificación del cumplimiento

Planificar la implementación es fundamental para cumplir las prioridades, ya que estas que suelen depender de una gran variedad de actores y una compleja secuencia de actividades interconectadas.

El desarrollo de un plan explícito, validado y concreto puede ayudar a sacar a la luz determinados supuestos, anticipar riesgos, identificar las actividades necesarias y su cronograma, gestionar los flujos de recursos, establecer responsabilidades y rendiciones de cuentas, y a comunicarse con los principales actores, entre otras ventajas. En general, las evidencias existentes en los sectores público (Bryson, Edwards y Van Slyke, 2018) y privado (Greene y Hopp, 2017) sobre el impacto de la planificación en el desempeño son positivas cuando se trata de un proceso activo que no esté centrado en la mera preparación de un documento o el rellenado de un formulario o una lista de verificación (*checklist*). Los planes parecen especialmente útiles para el tipo de prioridades complejas que persiguen los gobiernos, las cuales necesitan alinear y sincronizar a numerosos actores públicos, privados y comunitarios que aportan sus propios recursos, incentivos y agendas. En estas complejas cadenas de cumplimiento, el riesgo de fracaso aumenta cuando no existe claridad sobre quién debe hacer qué, cuándo y con qué recursos.

Corresponde al CdG señalar la importancia de los planes, proporcionar conocimientos técnicos y orientar el proceso, así como verificar su calidad y coherencia. Pero no le corresponde elaborarlos. Como se ha explicado en el capítulo 2, los ministerios y organismos competentes son los principales responsables de cumplir las prioridades clave del gobierno. Esto incluye determinar la mejor manera de hacerlo, normalmente en colaboración con otros actores estratégicos. El CdG puede establecer estándares de calidad para los planes de cumplimiento, así como desafiar o apoyar a las entidades para garantizar que cuenten

con una apropiación transversal y sectorial más amplia (y que exista coherencia entre los distintos planes). Los planes de cumplimiento sólidos comparten una serie de características básicas:

- *Se desarrollan en términos de sistemas o prioridades basadas en los resultados, más que en los límites institucionales.* Si los resultados reflejan una compleja interacción de múltiples factores e intervenciones de diferentes actores, el proceso de planificación debe evolucionar y dejar atrás el enfoque lineal y vertical de los planes que competen a un solo ministerio. En su lugar, se requiere una perspectiva horizontal o “sistémica”, que trascienda los silos organizativos.

En Nueva Zelanda, los líderes gubernamentales priorizaron diez objetivos transversales (entre ellos, aumentar la participación en la educación infantil, reducir la delincuencia y facilitar las transacciones con el gobierno) para el mandato 2012-17, fijaron metas para cada uno de ellos, se comprometieron a informar periódica y públicamente sobre los avances, y responsabilizaron de su consecución a los líderes de los organismos pertinentes (Scott y Boyd, 2017). El enfoque tradicional de la planificación interministerial consiste en asignar la responsabilidad principal del cumplimiento del objetivo a una única entidad. Si bien esto garantiza la posibilidad de contar con una clara rendición de cuentas, también puede reducir los incentivos para que los demás organismos den prioridad a dicho objetivo en su propio trabajo. Nueva Zelanda, en cambio, intentó algo diferente: para promover la colaboración horizontal, instauró una responsabilidad *colectiva* entre todos los organismos que se esperaba que contribuyeran al objetivo. Este enfoque puede plantear otros riesgos, como la asignación errónea de recompensas y sanciones, o la dificultad para atribuir responsabilidad frente a la ausencia de un único responsable. Sin embargo, los análisis sugieren que fue eficaz para generar colaboración interministerial y lograr resultados, al menos para los objetivos que implicaban a unos pocos ministerios. A medida que el tamaño del grupo aumenta, los esfuerzos individuales tienden a diluirse y las tareas de coordinación se tornan más difíciles (véase el recuadro 3.3). Aunque se necesitaría un mayor número de casos para comprobar el valor real de este enfoque, puede verse como un ejemplo del potencial de innovación que existe en materia de planificación interministerial.

RECUADRO 3.3. RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN INTERMINISTERIAL EN NUEVA ZELANDA

Uno de los objetivos prioritarios del gobierno de Nueva Zelanda era aumentar las tasas de inmunización infantil para alcanzar y mantener en 2017 una cobertura del 95% de niños de 8 meses totalmente inmunizados con las vacunas programadas, frente al 83% informado en 2012. Este indicador básicamente se había mantenido estable desde 2005. Tres ministerios (Salud, Desarrollo Social y de los Pueblos del Pacífico) participaron en la consecución de este objetivo, además de las asociaciones que se establecieron con organizaciones no gubernamentales (ONG), para detectar a los niños en riesgo y concienciar sobre el tema. En la fecha límite de 2017, y aunque no se había alcanzado el objetivo en su totalidad, podían apreciarse mejoras significativas: las tasas de inmunización habían alcanzado el 93,5%, lo que condujo a una reducción de las enfermedades infecciosas graves entre los niños. Estas mejoras se atribuyeron a: la existencia de objetivos claros con plazos; la rendición de cuentas pública, que aumentó la presión para cumplir; y la responsabilidad colectiva de los ministerios participantes (siempre que no fueran más de tres), que puso el foco en lograr los resultados en lugar de intentar desligarse de responsabilidad (Scott y Boyd, 2017).

En 2019, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú desarrollaron conjuntamente un enfoque interministerial de planificación y presupuestación para el objetivo de mejorar el desarrollo infantil temprano (DIT) (UNICEF y El Diálogo, 2021). Se establecieron objetivos plurianuales basados en resultados, se diseñaron teorías de cambio a partir de evidencias sólidas y, con posterioridad, se determinaron las asignaciones presupuestarias en función de las intervenciones y los productos identificados en las teorías de cambio, que comprendían el trabajo de múltiples ministerios y organismos, así como de los gobiernos subnacionales. Además, se planificó la prestación conjunta de servicios para intervenciones con beneficiarios compartidos u objetivos interrelacionados. Esta experiencia se basó en los esfuerzos interministeriales anteriores de Perú para reducir la anemia infantil, que disminuyó significativamente tras la introducción de la presupuestación basada en resultados. Sin embargo, el DIT es un objetivo de políticas más amplio y complejo que la reducción de la malnutrición, por lo que no resulta sencillo identificar los nexos causales y las cadenas de cumplimiento necesarios para asignar

los recursos de una manera eficiente (por ejemplo, el plan incluye 30 productos diferentes que deben generarse, la mayoría de los cuales también requieren de otros entregables previos). En el caso de objetivos tan complejos, el liderazgo y la coordinación del CdG pueden ser aún más decisivos para dotar de credibilidad a todo el proceso y garantizar su aceptación.

Por último, cuando se trata de prioridades transversales, un aspecto fundamental consiste en crear equipos técnicos interministeriales que trabajen en ellas de modo conjunto. Y aunque muchas veces esto puede resultar contraintuitivo para el personal de los ministerios competentes, cuando este trabajo conjunto es llevado a cabo se generan nuevas relaciones profesionales y de políticas muy positivas y productivas. Los mencionados equipos reflejarían las funciones de los respectivos ministros que tienen el liderazgo político y la responsabilidad de cada prioridad, ya que se centran en el monitoreo de la planificación y la consecución de los objetivos. En Canadá se emplean equipos interministeriales para identificar brechas y acordar planes de acción, que a veces se ven reflejados en nuevos protocolos o memorandos de entendimiento entre los diversos actores implicados.

Las cadenas de cumplimiento se centran en visualizar las responsabilidades de cada actor a lo largo del proceso de implementación.

- *Aclaran las responsabilidades de cada uno de los actores y sus interrelaciones.* Un enfoque sistémico no debe implicar una menor responsabilidad de los actores involucrados, por lo que aclarar las responsabilidades que tiene cada uno de ellos es fundamental para efectuar una implementación fluida y un monitoreo eficaz. A este respecto, puede ser útil trazar y analizar la cadena de cumplimiento (Barber, 2007; Lindert et al., 2020). En comparación con los diagramas de flujo tradicionales, las cadenas de cumplimiento se centran en visualizar las responsabilidades de cada actor a lo largo del proceso de implementación, asignando carriles claros para cada una.⁴³ El gráfico 3.3 muestra un ejemplo real llevado a cabo en Colombia para el objetivo prioritario de ampliar la educación técnica (2018-22). Trazar la cadena de cumplimiento tiene varias ventajas:

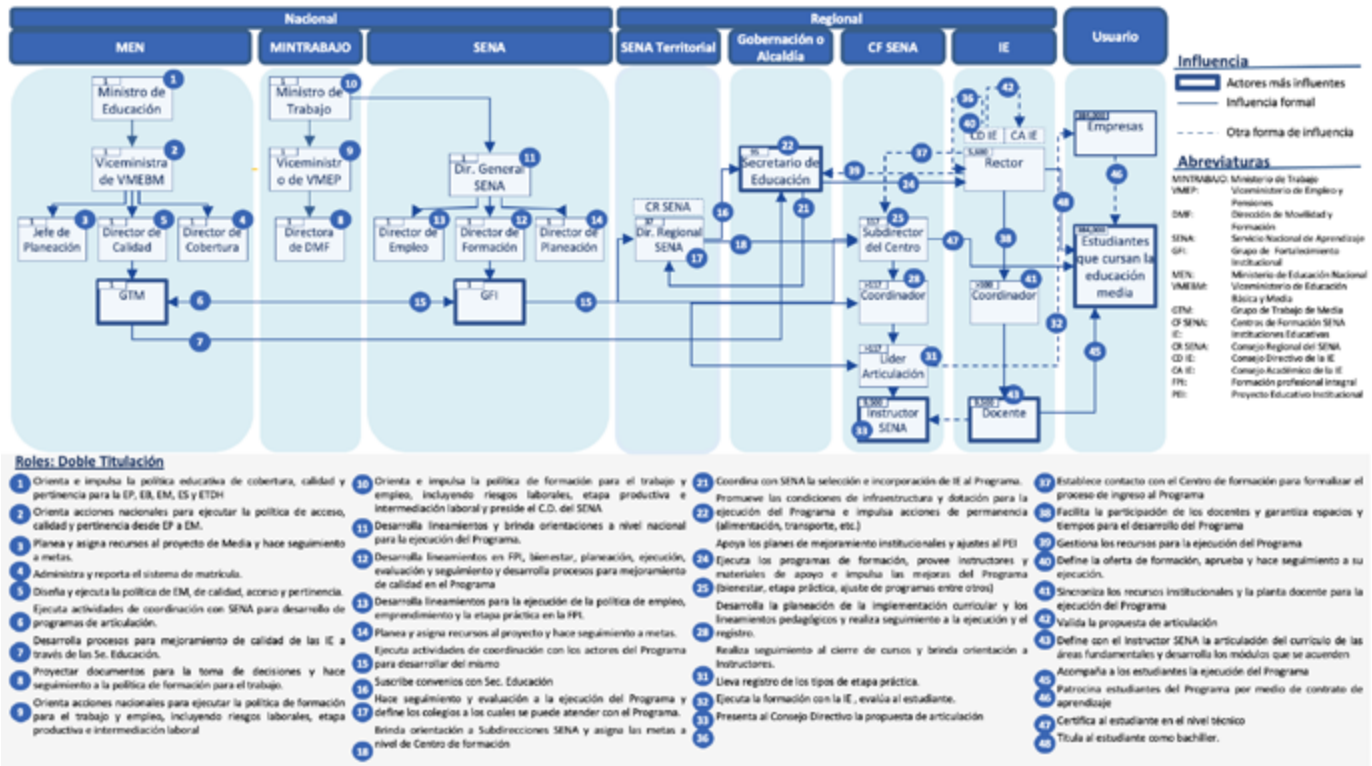
⁴³ Estas herramientas se desarrollaron originalmente en el sector privado como diagramas interfuncionales o de “carril de natación”, precisamente porque, al igual que sucede con los carriles de los nadadores en las piscinas, las cadenas de cumplimiento delimitan claramente las sendas para evitar colisiones (véase Rummler y Brache, 2012).

- Permite visualizar fácilmente las actividades clave, el responsable de cada una y las interconexiones entre los actores. Así, tiende a minimizar las brechas o cabos sueltos del proceso.
- Ayuda a revisar los procesos existentes y, en última instancia, a simplificarlos o reformularlos (por ejemplo, para eliminar duplicidades).
- Facilita la identificación de los puntos de captación de datos (que pueden utilizarse para proyectar la trayectoria del desempeño en el futuro), los eslabones débiles y los obstáculos potenciales de la cadena (por ejemplo, actores con menos capacidades, interacciones difíciles o complejas y pasos que escapan al control del gobierno) para anticipar y mitigar los riesgos.
- Puede guiar la selección de indicadores para el posterior monitoreo.

Durante el proceso de planificación, el CdG puede organizar talleres dirigidos a desarrollar la comprensión de las cadenas de cumplimiento con los organismos responsables de los objetivos prioritarios. Estos talleres se estructuran por prioridades, y cuentan con la participación de los distintos ministerios y organismos que contribuyen a ese objetivo específico. Como ocurre con todos los componentes del plan de cumplimiento, es importante que los actores lo hagan propio por completo. Las cadenas de cumplimiento siempre muestran una versión simplificada del proceso real, al igual que sucede con los mapas y los territorios que representan. El nivel de detalle del diagrama puede variar en función de la complejidad del objetivo y de los tipos de actividades implicadas, y es posible que algunos diagramas no necesiten tanto nivel de detalle como el del gráfico 3.3. Sin embargo, también puede ocurrir que ciertas fases o actividades sean en sí mismas tan intrincadas que la entidad responsable quiera desarrollar un diagrama separado y específico con los propósitos de visualizarlas y clarificar las responsabilidades de cada sub-unidad.

Gráfico 3.3.

Cadena de cumplimiento para una prioridad presidencial en Colombia, 2018-22



Fuente: BID, Gobierno de Colombia y Tras100d.

Nota: El gráfico presenta el conjunto de actores implicados en la consecución de un objetivo prioritario para ampliar el número de estudiantes en la educación técnica, incluyendo los organismos y departamentos nacionales, los organismos subnacionales, las empresas y los propios estudiantes. El mismo diagrama se utiliza después para mapear los puntos de captura de datos y los riesgos a lo largo de la cadena de cumplimiento.

- *Proporcionan una definición clara del éxito.* Los planes deben definir sin ambigüedades el objetivo y los resultados esperados. Las herramientas habituales para aportar claridad son los indicadores cuantitativos de desempeño, con metas o un rango asociados a ellos, y con plazos de cumplimiento. Por ejemplo, la consigna de alcanzar “un aumento del 20% en el desempeño medio de los estudiantes en las pruebas PISA de matemáticas para 2024” proporciona un objetivo inequívoco que define las expectativas del gobierno. Esta claridad puede facilitar el consenso con los responsables de implementar y comunicar la prioridad (a los encargados de prestar los servicios y a los ciudadanos en general); proporcionar una base para mejorar



Los gobiernos deben recordar que las metas son solamente una herramienta para operacionalizar una prioridad sustantiva de políticas, y no deben confundirlas con la propia prioridad”.

la rendición de cuentas, e incentivar un análisis más profundo del desempeño basado en datos concretos, lo que impulsará la búsqueda y la prueba de mejoras de políticas y operativas. Al mismo tiempo, como se ha expuesto en el capítulo 2, las metas cuantitativas pueden ser manipuladas, y el CdG debe ser consciente de sus posibles efectos no deseados (Davies, Atkins y Sodhi, 2021). Además, los gobiernos deben recordar que las metas son una herramienta para operacionalizar una prioridad sustantiva de políticas, y no deben confundirse con la propia prioridad.

La literatura sobre el desempeño del sector público propone diferentes herramientas para la fijación de metas. Entre los enfoques más comunes se encuentra el empleo de valores de referencia (*benchmarks*): al considerar casos comparables (del desempeño anterior, de otros gobiernos, de otros tipos de organizaciones y de objetivos análogos, entre otros) es posible establecer una meta preliminar que luego será ajustada de acuerdo con las especificidades de la situación (Barber, 2016). En general, las metas ambiciosas son consideradas como más poderosas para producir transformaciones en los comportamientos y el desempeño, aunque los gobiernos deben equilibrar esta consideración con la factibilidad del cumplimiento (especialmente cuando se piensa hacerlas públicas). Además, la capacidad de fijar metas depende de la existencia de valores de referencia, que no siempre están disponibles.

La propuesta de metas debe proceder inicialmente de los ministerios y organismos con conocimiento sectorial en la materia, que serán los responsables de su cumplimiento. Pero el CdG tiene un papel clave a la hora de inspeccionar el proceso de establecimiento de metas (¿se utilizaron valores de referencia? ¿Por qué son aplicables a la situación actual? ¿Qué evidencias se tuvieron en cuenta? ¿Se consideraron los factores contextuales clave -recursos, cultura, capacidades- para calibrar la meta?) Este diálogo entre los ministerios y el CdG debería conducir a un acuerdo final del que surjan metas ambiciosas, realistas y coherentes entre sí. Por supuesto, a veces las metas ya han sido definidos en la propia prioridad (por ejemplo, si se trata de una promesa electoral específica), pero en la mayoría de los casos el centro se encuentra en una buena posición para garantizar un proceso sólido a la hora de definir las metas.

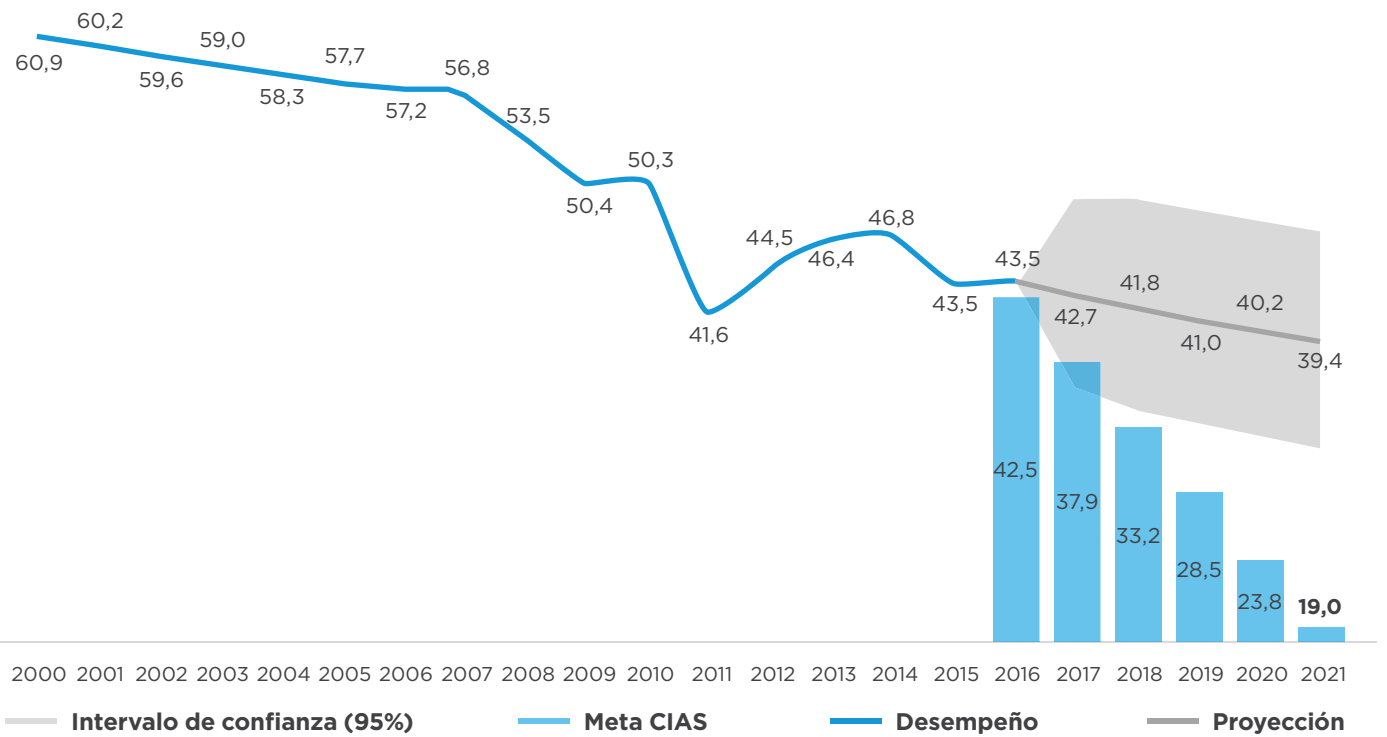
Por último, el CdG debe considerar si todos los objetivos pueden efectivamente plasmarse en metas cuantitativas. Cuantificar los productos y resultados de ciertos organismos públicos (como los responsables de diplomacia, inteligencia, defensa, o incluso el propio CdG) es más difícil dado que estos no generan productos tangibles o que benefician directamente a un número mensurable de usuarios (Schnell et al., 2021; Wilson, 1989).⁴⁴ No obstante, es probable que las prioridades gubernamentales estén más relacionadas con este último tipo de trabajo y, por consiguiente, resulte más sencillo utilizar metas cuantificables.

- *Los planes deben contemplar una actividad suficiente y establecer un camino mensurable hacia el resultado.* La actividad propuesta en los planes debe ser suficiente para alcanzar los objetivos. Esta garantía es fundamental para asegurar que haya recursos suficientes (tanto humanos como financieros) para apoyar los esfuerzos. Además, las metas finales por sí solas no son suficientes para asegurar el monitoreo y la mejora en tiempo real. Los gobiernos deben hacer un seguimiento continuo de los avances para comprobar que se encuentran en una senda plausible de cumplimiento. Para facilitar este monitoreo, el plan de cumplimiento debe incorporar herramientas como:
 - *Una trayectoria de desempeño para la meta.* La trayectoria de desempeño es una proyección en el tiempo de las metas intermedias que sucesivamente deberían cumplirse para alcanzar la meta final (Barber, 2007). Al igual que en el caso de las metas finales, es posible desarrollar las metas intermedias mediante una combinación de valores de referencia y el cronograma previsto de las actividades incluidas en el plan de cumplimiento, estimando el impacto de cada intervención (véase el gráfico 3.4). Las brechas en el desempeño pueden luego identificarse comparando la evolución real del indicador⁴⁵ con la trayectoria prevista. El cuadro 3.2 presenta una matriz de autoevaluación para los equipos que elaboran trayectorias.

⁴⁴ Los objetivos prioritarios transversales de Estados Unidos, muchos de los cuales se centran más en mejorar las operaciones internas de la administración que en obtener resultados orientados a los ciudadanos, tienden a utilizar evaluaciones cualitativas de los progresos en lugar de evaluar metas cuantitativas. Sin embargo, se ha considerado que este enfoque no es suficientemente transparente (GAO, 2016).

⁴⁵ Si el propio indicador (por ejemplo, la puntuación en las pruebas PISA) no tiene suficientes mediciones intermedias, para desarrollar la trayectoria será posible emplear indicadores indirectos o aproximados (como pruebas administradas a nivel nacional) e indicadores de proceso relevantes que deberían contribuir al resultado final.

Gráfico 3.4.
Trayectoria del objetivo prioritario de reducir la anemia infantil en Perú, en porcentaje



CIAS: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.

Fuente: Unidad de cumplimiento (*delivery unit*) de Perú, citado por Trivellato (2017).

Nota: La línea gris indica una proyección derivada del desempeño anterior (línea azul), mientras que las barras azules muestran la trayectoria del objetivo establecido por el gobierno. El sombreado gris claro indica un intervalo de confianza del 95%.

Cuadro 3.2.
Matriz de autoevaluación para la elaboración de trayectorias

Elemento	Preguntas	Posición actual	Medidas necesarias
Indicador	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es específico? • ¿Se puede medir? • ¿Es relevante para el objetivo? 		
Línea de base	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Está claro el valor de referencia? 		
Recopilación de datos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se recopilan los datos con una frecuencia suficiente para monitorear las tendencias? • ¿Los datos son lo suficientemente precisos para la medición? 		
Desglose de datos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Pueden desglosarse los datos por región, localidad y por política/iniciativa? 		
Datos históricos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se comprenden los resultados anteriores (por ejemplo, las causas de los picos y de las caídas)? • ¿Se conocen bien los resultados de no implementar las políticas públicas (es decir, qué ocurre si no se hace nada)? 		
Fijar trayectorias	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo final (meta o alcance) • ¿Cuáles son los puntos de revisión intermedios? (tantos como sea posible) • Iniciativas/acciones de políticas potenciales • El impacto estimado de cada iniciativa/política y en cuánto tiempo (impacto inmediato, impacto diferido) • ¿Qué información sobre el impacto de las iniciativas/políticas estará disponible para tomar medidas correctoras? • ¿Qué hay que ajustar para que el objetivo sea alcanzable? 		

Fuente: Elaboración propia.

- *Hitos de progreso.* Los hitos son pasos significativos que deben darse para lograr un objetivo. Algunos buenos ejemplos son la finalización de un proceso crítico (por caso, un proceso de contratación), de una fase o de algún producto intermedio importante (como la formación de los funcionarios públicos que trabajarán en la implementación de la prioridad). Como tal, un cronograma de hitos es una herramienta dirigida a monitorear el progreso.

- *Un mapa de indicadores anticipatorios adicionales.* Además de recopilar datos sobre los valores intermedios de la meta final, un plan de cumplimiento sólido debe aclarar qué indicadores de proceso (a lo largo de toda la cadena) se van a utilizar para evaluar los avances en tiempo real y anticiparse a cualquier problema futuro. Es probable que un retraso en una actividad crítica sea registrado antes que un retraso en el resultado final. Por lo tanto, los indicadores de proceso pueden actuar como indicadores adelantados, ya que permiten anticiparse a las tendencias futuras e introducir correcciones y ajustes oportunos (por ejemplo, carecer de un número suficiente de profesores –contratados y adecuadamente formados– al principio del curso escolar y para un nuevo programa puede dar lugar a un resultado inferior en el desempeño de los estudiantes).

- *Los planes permiten prever y mitigar los posibles obstáculos.* Los planes, cuando son sólidos, deben tratar de anticipar lo que puede ir mal durante la implementación e identificar los riesgos de forma proactiva. Es fundamental que se identifiquen estos riesgos en la cadena de cumplimiento; otras herramientas, como las matrices de riesgos, pueden ser útiles para priorizarlos en función de su probabilidad e impacto potencial. Sin embargo, los ministerios y organismos no deben emplear la identificación de riesgos a modo de justificación por una falta de cumplimiento (“se dijo que esto podría fallar”). Por el contrario, el CdG debe dejar en claro que el propósito del ejercicio es anticipar, mitigar y gestionar los riesgos, no servir de excusa para un desempeño inadecuado.

- *Los planes de cumplimiento ponen el foco en la implementación desde la perspectiva de los usuarios y ciudadanos.* Para ello, es necesario aplicar herramientas como los mapas de la experiencia

del ciudadano (o usuario), que tienen en cuenta todo el conjunto de experiencias que atraviesan los ciudadanos al acceder a determinados servicios. Elaborar el mapa de estas experiencias puede ayudar a identificar oportunidades para mejorar y racionalizar estos procesos desde la perspectiva de los usuarios, y no desde el punto de vista de las instituciones gubernamentales.

- *Los planes de cumplimiento pueden formalizarse mediante acuerdos de desempeño o contratos entre el CdG y los ministerios y organismos responsables del cumplimiento.* En varias disciplinas se ha demostrado que el acto de firmar un compromiso claro y explícito aumenta la concentración en los objetivos acordados (Dolan et al., 2010). Varios gobiernos han desarrollado este tipo de instrumentos para formalizar los objetivos que deben cumplir los ministerios y organismos, las actividades que llevarán a cabo y los recursos que recibirán. Estos acuerdos suelen tomar estado público para aumentar el compromiso de los actores. Por ejemplo, en Colombia, el presidente y los ministros firmaron uno de estos contratos en un acto público (véase el gráfico 3.5). En algunos casos, es posible adaptar prácticas preexistentes para este fin. En Canadá, las [“Cartas de Mandato”](#), que llevan la firma del primer ministro, enuncian los objetivos prioritarios que se espera que alcance cada ministro. Desde 2015, estas cartas son comunicadas de manera pública, mientras que antes se trataba de comunicaciones privadas entre el primer ministro y cada miembro del gabinete. En Ruanda, la Oficina del Presidente reformuló una práctica precolonial –empleada para establecer objetivos comunitarios ([Imihigo](#))– para definir las metas públicas de los alcaldes locales y los MDO, a lo que se ha atribuido el mérito de ayudar a mejorar varios indicadores en todo el país (Banco Mundial, 2018).

Gráfico 3.5.

Firma de compromisos públicos en Colombia



Fuente: Acosta y González (2018).

Alineación presupuestaria

Alinear prioridades, planes y presupuestos es una tarea crítica pero difícil. Con demasiada frecuencia, los planes se elaboran sin tener suficientemente en cuenta los costos o las limitaciones de recursos, y los presupuestos que se preparan tienen muy poca relación con los objetivos estratégicos acordados. Esta desconexión impide que los ministros y funcionarios avancen a buen paso en la consecución de las prioridades del gobierno. Además, conduce a disipar los esfuerzos, especialmente en países con múltiples documentos de planificación, incluidos los elaborados para cumplir con compromisos internacionales (Objetivos de Desarrollo Sostenible, Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional para el cambio climático, estrategias de reducción de la pobreza, etc.). En tales contextos, el incrementalismo presupuestario y la inercia tienden a frustrar los esfuerzos del gobierno para alinear adecuadamente los recursos y las prioridades.

Las revisiones periódicas del gasto de todo el gobierno pueden emplearse para reajustar los recursos y las prioridades, en particular con los objetivos transversales que se relacionan con más de un ministerio. Avanzar en muchas de las prioridades identificadas por los gobiernos, en particular las que implican a varios ministerios y aliados

para el cumplimiento, suele llevar más de un ejercicio fiscal. El desafío consiste entonces en ser lo suficientemente audaz como para dejar atrás los programas existentes para dejar espacio a las prioridades más urgentes. Los marcos presupuestarios plurianuales, utilizados con frecuencia en los países de la OCDE, brindan la oportunidad de revisar exhaustivamente la manera en que se están asignando los recursos, evaluar lo que se ha conseguido hasta la fecha y reasignar los recursos en función de las nuevas prioridades del gobierno. Algunos países de ALC ya han comenzado a emplear marcos de gasto a mediano plazo (MGMP) para definir las proyecciones de gastos en sectores de políticas clave, ministerios, organismos e incluso programas, aunque solo en unos pocos casos se definen claramente los resultados esperados de ese gasto (Filc, 2020). Brasil, por ejemplo, ha adoptado instrumentos de planificación y presupuestación plurianuales: al comienzo de cada mandato presidencial, el Congreso aprueba un plan cuatrienal que define metas, programas e inversiones (recuadro 3.4). El Ejecutivo informa anualmente sobre el avance del plan como base para preparar el presupuesto anual. Sin embargo, incluso en Brasil, alinear el presupuesto federal con los instrumentos de planificación ha resultado difícil (OCDE, 2022a), y existe el riesgo cierto de que el proceso se convierta más en un trámite que en una verdadera herramienta útil. En la mayoría de los países de ALC, la situación es más compleja aún, ya que el presupuesto sigue estando desconectado del marco de desempeño y, en general, es indiferente a cualquier información sobre el desempeño (Guess y Savage, 2021). Pero independientemente de la herramienta que utilice un país, la definición de prioridades y la asignación de recursos deberían derivarse de un proceso transparente que establezca una relación coherente entre los objetivos del gobierno y el gasto público. Unas prioridades claras reflejan la toma de decisiones del gobierno sobre lo que más le importa, y la asignación de recursos debe a su vez reflejar estas prioridades junto con un análisis sólido de las limitaciones fiscales y macroeconómicas.

RECUADRO 3.4. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES PARA LA PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y TESORERÍA EN BRASIL

En 2019, Brasil creó un nuevo ministerio de Economía mediante la fusión de cinco instituciones preexistentes, incluidos los ministerios de Hacienda y de Planificación, Presupuesto y Gestión. Una evaluación de 2022 (Mosqueira, Gaetani y Lafuente, 2022) reveló que se había mejorado la posibilidad de vincular el presupuesto y la tesorería con el marco de resultados, y que había aumentado la coordinación general. Aun así, dada la magnitud de la fusión y las distintas culturas administrativas de cada institución, seguían existiendo importantes retos. Por ejemplo, la dispersión de los procesos e instrumentos de planificación, presupuestación y gestión de la tesorería continuó, ahora en diferentes secretarías del ministerio. Esta fragmentación también limitó la capacidad del Centro de Gobierno para revisar y desafiar de forma coherente las propuestas y los planes presentados por los ministerios competentes. Por último, las evidencias indicaban que la ejecución real de los fondos presentaba lagunas persistentes en relación con los compromisos presupuestarios.

Las disposiciones organizativas para la planificación y la presupuestación varían de un país a otro, pero la mayoría de las economías avanzadas no tienen un organismo de planificación separado a nivel central, como sí tiene la mayoría de los países en desarrollo (FMI, 2020). La separación entre las áreas de planificación y presupuestación puede ayudar a garantizar diferentes perspectivas en el proceso de toma de decisiones. Un estudio seminal de Schick (1966) afirmó que una se centra en el ahorro y la otra en el gasto. Sin embargo, se requiere una fuerte coordinación para que todo funcione de manera eficaz. Colombia, por ejemplo, utiliza dos comités interministeriales de alto nivel para conectar el plan nacional de desarrollo, el marco de gasto a mediano plazo y el presupuesto anual.

La innovación en la presupuestación y el gasto también es necesaria para facilitar el trabajo interministerial en prioridades horizontales.

Como ya se ha comentado, la presupuestación basada en desempeño para el desarrollo infantil temprano en Perú ofrece un modelo para asignar recursos a resultados que requieren intervenciones interministeriales, en lugar de financiar determinados programas o instituciones. Este enfoque de “presupuestación por portafolios” podría adoptarse para algunas prioridades de políticas a fines de considerar un grupo de opciones de políticas estratégicas de forma más exhaustiva (Redburn y Posner, 2015). Siguiendo una lógica similar, algunos países han creado fondos para

fomentar la coordinación interministerial. En Reino Unido, luego de una reciente revisión del gasto, se resolvió crear el [“Fondo de Resultados Compartidos”](#), que coordina la inversión para probar formas innovadoras de trabajar entre MDO. En su primera ronda, el fondo apoyó iniciativas que proporcionaban enfoques sistémicos e integrales acerca del problema del consumo de drogas, lo que requería la coordinación de esfuerzos por parte de múltiples MDO (los encargados de hacer cumplir la ley, de las prisiones y de los servicios de salud y de asistencia social); las asociaciones interinstitucionales para mejorar la vida de los adultos con diversas necesidades complejas (es decir, cuando se dan tres o más de las condiciones siguientes: falta de vivienda, delincuencia, abuso de sustancias, abuso doméstico o mala salud mental); y el proyecto *Family Hubs – Growing Up Well* que persigue la mejora de los servicios de primera infancia prestados por cinco departamentos y organismos, entre otras iniciativas transversales (HM Treasury, 2020). Por su parte, las oficinas de presupuesto necesitan garantizar que se rindan cuentas de los gastos y que los controles financieros sigan siendo sólidos, al tiempo que desarrollan mecanismos financieros que incentiven la colaboración. Agrupar el financiamiento interinstitucional puede ser una opción para animar a los ministerios a abordar conjuntamente las prioridades horizontales clave, sin intentar la transformación más profunda del proceso presupuestario que requeriría el ejemplo peruano de DIT. Un posible inconveniente de estos flujos de financiamiento interinstitucionales es que el número de recursos dedicados a ellos tiende a ser comparativamente pequeño. Sin embargo, sería factible ampliar tales recursos para que representen una parte mayor del presupuesto dedicado a áreas de políticas clave. Por último, una opción alternativa es asignar al CdG el financiamiento suficiente para que impulse proyectos piloto interinstitucionales relacionados con objetivos prioritarios, como es el caso de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) de Estados Unidos.

Está claro que las revisiones del gasto de todo el gobierno y los presupuestos interministeriales implican reformas importantes y difíciles. A corto plazo, el CdG podría desarrollar herramientas y procesos prácticos para mejorar la alineación entre las prioridades y la asignación de recursos. Por ejemplo, la *delivery unit* presidencial de Chile (2010-14) contaba con un enlace de la Dirección de Presupuestos designado para cada objetivo prioritario. Este alto funcionario público analizaba el flujo de recursos financieros asignados, ejecutados y requeridos para las prioridades, y así mejoró la capacidad de reasignar recursos de

manera oportuna. Este enlace también ayudó a la propia Dirección de Presupuestos en sus negociaciones con los MDO, ya que le proporcionó una comprensión clara de las prioridades del presidente e información más detallada sobre el desempeño, minimizando la manipulación ministerial (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013). En el caso de Pernambuco (Brasil), la ubicación institucional conjunta de las oficinas de planificación y presupuesto en la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) facilitó su conexión (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014).

Por último, el presupuesto puede ser una herramienta clave para la alineación vertical de las políticas. Como se ha comentado en el capítulo 2, los enfoques basados en el lugar (*place-based*) tratan de alinear intervenciones fragmentadas que operan en los mismos territorios con objetivos o beneficiarios similares, y el presupuesto es un instrumento fundamental para lograr dicho objetivo. Con demasiada frecuencia, los socios para el cumplimiento a nivel local reciben financiamiento de un conjunto amplio de organismos gubernamentales, lo que resulta ineficiente tanto en materia de asignación como en la rendición de cuentas.

Considerar los presupuestos desde una perspectiva de primera línea puede mejorar la alineación de los recursos y las prioridades. En Estados Unidos, el Congreso estableció en 2014 los programas piloto de asociación de desempeño para jóvenes desconectados (P3) con el fin de coordinar mejor los servicios prestados por organismos federales, estatales y locales que se ocupan de adolescentes y adultos jóvenes que no trabajan ni asisten a la escuela (Lester, 2016). Bajo la coordinación de la OMB, el P3 ha proporcionado flexibilidad adicional a los gobiernos locales para fusionar fondos provenientes de diferentes fuentes (incluidos los de cinco organismos federales) mediante la exención de requisitos programáticos y administrativos. Esta integración de recursos busca generar un “impacto colectivo” más importante que el de la suma de cada programa por separado. El P3 se ha vuelto a autorizar en ejercicios fiscales posteriores, y las evidencias disponibles sugieren que determinadas intervenciones integradas dieron lugar a mejores resultados para los jóvenes (Mathematica and Social Policy Research, 2021). En Reino Unido, los Acuerdos de Área Local –un esfuerzo anterior de política basada en el lugar– eran planes trienales entre el gobierno nacional y las autoridades locales. Estos acuerdos proporcionaban a los responsables locales una mayor

flexibilidad para la disposición común de recursos, adaptados a las prioridades locales. Dicha flexibilidad en la gestión presupuestaria se combinaba con la obligación de rendir cuentas en función de indicadores de desempeño claros establecidos en los Acuerdos. Más recientemente, el gobierno de Reino Unido ha dado prioridad al objetivo de “nivelar” las zonas desfavorecidas mediante un enfoque del gobierno en su conjunto, estableciendo el [“Fondo de Nivelación”](#). Este fondo plurianual es gestionado conjuntamente por tres departamentos, que, a su vez, son supervisados por un comité interministerial; como tal, “representa un nuevo enfoque de la inversión local y acabará con los silos gubernamentales que dificultan la adopción de un enfoque holístico de las necesidades de infraestructuras de las zonas locales” (HM Treasury, MHCLC y DoT, 2021: 4).

Coordinación horizontal y vertical

La función de coordinación en el presente marco consta de cuatro componentes: 1) la coordinación de ministerios y organismos a nivel nacional para el diseño y la implementación de políticas en objetivos transversales prioritarios (coordinación horizontal); 2) la coordinación con los gobiernos subnacionales, especialmente en cuestiones prioritarias que afectan a varios ministerios y organismos (coordinación vertical); 3) la coordinación de la colaboración con actores externos, que son –y cada vez más– aliados clave para la prestación de servicios, y 4) la alineación de todo el gobierno para dar respuestas a las crisis importantes. A continuación, se presenta una serie de rutinas y herramientas para cada uno de estos componentes.

Coordinación interministerial

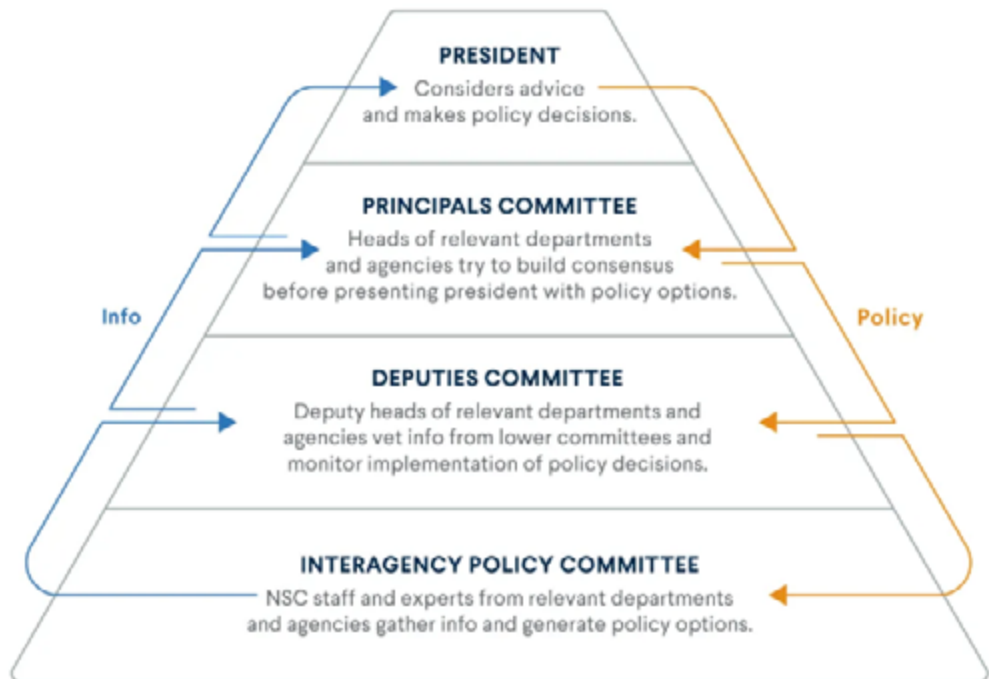
Los comités y grupos de trabajo interministeriales son el mecanismo habitual para fomentar la coordinación horizontal, y es posible identificar buenas prácticas para su implementación. Uno de los ejemplos más consolidados y estructurados a nivel internacional es el [“Consejo de Seguridad Nacional” \(NSC\)](#) de Estados Unidos. Fue creado en 1947 para coordinar un gran número de departamentos y organismos que contribuyen a la seguridad nacional y a la política exterior. Tiene su

La creación de una gran cantidad de comités interministeriales, sin conexión con las prioridades del gobierno, puede sobrecargar la capacidad de coordinación del Centro de Gobierno, y añadir tareas y pasos innecesarios (y, en consecuencia, llevar a retrasos) al proceso de elaboración de políticas públicas.

sede en la Oficina Ejecutiva del Presidente, se encuentra presidido por el propio presidente y la gestión del día a día está a cargo del consejero de seguridad nacional (NSA). Cada presidente define la estructura y las actividades del NSC, aunque existe un grupo de características básicas que, a pesar de las particularidades propias de este órgano, son relevantes para la mayoría de los esfuerzos de coordinación. Se trata de las siguientes:

- *Centrarse en las principales prioridades del gobierno.* Los presidentes estadounidenses suelen dedicar gran atención a los asuntos internacionales. Mientras que el Congreso y los gobiernos estatales y locales comparten una importante responsabilidad en materia de políticas internas, el presidente es considerado el principal responsable de la toma de decisiones en lo que respecta a todo lo relacionado con la política exterior (y, especialmente, en seguridad nacional). Así pues, la labor del NSC tiene una gran vinculación con las prioridades presidenciales, y su relevancia es claramente visible para todo el gobierno. La creación de una gran cantidad de comités interministeriales, sin conexión con las prioridades del gobierno, puede sobrecargar la capacidad de coordinación del CdG, y añadir tareas y pasos innecesarios (y, en consecuencia, llevar a retrasos) al proceso de elaboración de políticas públicas.
- *Un proceso bien estructurado de debate y resolución interinstitucional.* Este proceso incluye subcomités orientados a cuestiones de políticas específicas; un comité de viceministros, que revisa y monitorea el trabajo de estos subcomités, y un comité de jerarquía ministerial, que es el foro con mayor rango para asesorar al presidente. El NSA establece procesos y cronogramas para garantizar que en cada nivel se preparan con antelación los documentos necesarios, y que las conclusiones y decisiones se comunican a los órganos respectivos. De este modo, cada reunión del NSC se prepara con un margen de tiempo suficiente y sus decisiones reciben un monitoreo adecuado. El gráfico 3.6 muestra los procesos del NCS a través de estos comités.

Gráfico 3.6.
Procesos del Consejo de Seguridad Nacional



Fuente: Council on Foreign Relations. s/f. What Is the National Security Council? World101 [consultado el 3 de julio de 2023]. Disponible en: <https://world101.cfr.org/foreign-policy/us-foreign-policy/what-national-security-council>.

- *Coordinación por parte de un alto funcionario que dependa directamente del presidente y que actúe como intermediario honesto.* El cargo de NSA suele ser ocupado por un funcionario con autoridad suficiente para coordinar las reuniones de los ministros en ausencia del presidente. Normalmente se trata de una persona que goza de la confianza del presidente y que, al trabajar en la Casa Blanca, interactúa con él a diario. Los NSA con más éxito han actuado como intermediarios honestos para garantizar un proceso sólido de respuesta y coordinación, en lugar de impulsar sus propias preferencias de políticas (Daalder y Destler, 2011). Un funcionario entrevistado para este estudio subrayó que los ministros en ocasiones pueden resentirse con los asesores del CdG por su nivel de acceso con el presidente e intentar eludir los procesos de coordinación. Por lo tanto, lo más lógico parece ser custodiar atentamente el proceso en lugar de invertir esfuerzos para que se adopten posiciones de políticas concretas.

- *Un personal calificado del NSC, independiente de los departamentos y organismos.* El personal suele organizarse en torno a áreas de políticas clave y constituye una fuente de conocimientos alternativa de la que proporcionan las burocracias ministeriales, especialmente para temas que trascienden los límites jurisdiccionales. Por ejemplo, en 2021 y tras la pandemia de COVID-19, se restableció la Dirección de Seguridad Sanitaria Global y Biodefensa del NSC. No obstante, a veces se ha criticado que el personal ampliado del NSC (que, en 2022, contaba con más de 350 personas) asuma funciones operativas y microgestione los departamentos y organismos que debe coordinar (CRS, 2021). Por lo tanto, debe encontrarse un punto de equilibrio en cuanto al desarrollo de la capacidad interna del CdG.

Los gobiernos de ALC tienen amplia experiencia con comités interministeriales, aunque en muchos casos estas condiciones habilitantes no han estado presentes.

En algunos países, los gabinetes sectoriales (o comités interministeriales) han proliferado y, en consecuencia, han perdido relevancia: los altos responsables no pueden asistir a las reuniones de tantas instancias de coordinación y, eventualmente, dejan de funcionar eficazmente (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013). Revisando varios ejemplos regionales de gabinetes sociales, Repetto (2010) identifica fallos recurrentes en la coordinación de las políticas sociales. Las excepciones a menudo comparten algunas características clave: respaldo presidencial directo (como en Uruguay y Colombia); objetivos claros y específicos, con un enfoque en la coordinación de subsectores específicos o incluso de iniciativas transversales (por ejemplo, el sistema de primera infancia de Chile y los programas de transferencias monetarias condicionadas de México y Brasil); la participación directa del ministerio de Finanzas para fomentar la coordinación a través de la asignación de recursos, y suficiente experiencia y capacidades técnicas dentro del organismo coordinador. Pero incluso en un buen número de los casos más exitosos, se perdió capacidad de coordinación cuando la atención de los principales líderes políticos se desplazó a otras áreas de políticas. En ocasiones, los gobiernos han recurrido a la creación de ministerios de coordinación de políticas sociales, pero la experiencia también indica que este enfoque no está exento de problemas (véase el recuadro 3.5).

RECUADRO 3.5. LA EXPERIENCIA DE LOS MINISTERIOS DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA SOCIAL, DE PRIMERA INFANCIA Y DE GÉNERO

Franco, Cohen y Rufián Lizana (1989) fueron tempranos promotores de la idea de crear una “autoridad social” con la responsabilidad de coordinar el trabajo de los diversos ministerios y organismos que ofrecen programas y servicios sociales, incluidas la priorización de objetivos e iniciativas y la asignación de recursos presupuestarios en función de las evidencias de impacto. Esta idea podía materializarse a través de diferentes mecanismos institucionales: situar esta autoridad en el Centro de Gobierno (CdG) (en ministerios como los de Planificación o Finanzas, por ejemplo); facultar a un gabinete social para que desempeñe esta función, o crear un nuevo ministerio que coordine todas las políticas públicas en materia social. Varios países han intentado esta última opción desde los años noventa, lo que ha dado lugar a la creación de ministerios de Desarrollo Social (o similares) en toda la región.

En algunos casos, los ministerios de Desarrollo Social han podido desempeñar esta función con cierto éxito. Por ejemplo, existen evidencias del impacto positivo del sistema integrado para la primera infancia de Chile (“[Chile Crece Contigo](#)”), compuesto por más de 20 programas e iniciativas de distintos organismos y coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (Clarke, Cortés Méndez y Vergara Sepúlveda, 2020). Este esfuerzo contó con un fuerte respaldo de la presidencia y del Ministerio de Hacienda, lo que a menudo se considera como un factor esencial de su éxito.

En muchos otros casos de la región, sin embargo, estos ministerios se han enfrentado a grandes desafíos a la hora de actuar como coordinadores eficaces. Uno de los obstáculos ha sido la resistencia de los ministerios ya bien establecidos (Educación, Salud, Vivienda, etc.), que tienen sus propias agendas de políticas, recursos y beneficiarios, a someterse a la coordinación del nuevo “primero entre iguales” (*primus inter pares*). En Ecuador (2007-17) y Honduras (2014-18), se establecieron ministerios con la específica responsabilidad de coordinar el trabajo de los ministerios involucrados en un mismo sector, como el de las políticas sociales. Sin embargo, al carecer de palancas críticas, como la autoridad sobre la asignación presupuestaria, y enfrentarse a la resistencia de sus pares que se negaban a subordinarse, su éxito fue limitado. Además, en los casos en que la coordinación intentó abarcar una definición más amplia de políticas sociales (Trabajo, Infraestructura, etc.), los obstáculos fueron aún mayores (Lafuente et al., 2013, para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDI] de Perú; Repetto, 2010).

Un ministerio coordinador con un enfoque más específico (por ejemplo, el Ministerio de Primera Infancia de la provincia de Salta, Argentina, durante 2014-19) fue capaz de desarrollar un tablero integrado para realizar un seguimiento de los niños en situación de riesgo a través de diversos indicadores intersectoriales, un proceso que más tarde fue replicado en otros países de

Recuadro 3.5 (continuación)

América Latina y el Caribe (ALC) (Lafuente, 2016). Aun así, en el propósito más ambicioso de coordinar las intervenciones en materia de políticas de sus homólogos, el ministerio coordinador también debió enfrentarse a importantes desafíos, especialmente a medida que disminuía la prioridad política en cuestión.

En 2018, Nueva Zelanda creó un [“Ministerio para la Reducción de la Pobreza Infantil”](#) responsable de coordinar el trabajo del gobierno a través de un conjunto de objetivos medibles y públicos (Brown, Kohli y Mignotte, 2021). Para señalar la prioridad de estos objetivos y dotar de mayor poder a esta nueva entidad, se nombró a la primera ministra del país para dirigir el nuevo ministerio. Un compromiso de tan alto nivel solo es posible para unas pocas prioridades seleccionadas. Según el gobierno, a partir de 2022 (y a pesar de la pandemia) todas las métricas de pobreza infantil han mejorado, aunque los objetivos intermedios todavía no se han alcanzado plenamente (véase <https://www.stats.govt.nz/news/child-poverty-statistics-show-all-measures-trending-downwards-over-the-last-three-years>).

Además del desarrollo infantil temprano, otra de las áreas de políticas transversales de creciente interés es la igualdad de género. La mayoría de los ministerios y organismos desempeñan funciones y actividades que repercuten en las diferencias entre hombres y mujeres. Por lo tanto, es necesario que todo el sector público integre un enfoque y una orientación coherentes hacia la igualdad de género. En algunos países, se ha establecido un órgano de coordinación –con sede en el CdG– con este mandato, como el [“Consejo de Política de Género de la Casa Blanca”](#), creado en Estados Unidos en 2021. Alternativamente, casi la mitad de los países de ALC cuenta con un ministerio dedicado a coordinar la agenda de género (Bustelo, Martínez y Suaya, 2022). Su principal responsabilidad no suele ser la implementación de políticas, y, en promedio, los fondos que manejan representan menos del 0,2% del presupuesto nacional de los países. En su lugar, principalmente tratan de coordinar las políticas de género de manera horizontal y vertical. Sin embargo, la mayoría de estos ministerios aún no ha podido reunir los atributos fundamentales para una coordinación eficaz, como la formulación de estrategias de género para todo el gobierno, el respaldo del liderazgo político de alto nivel, una fuerte conexión con los procesos de planificación y presupuestación, y la integración de sistemas de datos.

La coordinación interministerial que también se produce a nivel del servicio civil puede ayudar a desarrollar esfuerzos de colaboración más sólidos. Tras la elaboración y aprobación del Plan de Acción para la Implementación del Programa Gubernamental (APIGP), la Secretaría de Políticas Públicas de Serbia, que forma parte del CdG, creó cuatro grupos interministeriales de funcionarios responsables de cumplir con

dicho plan (Conexión de Serbia con Europa y el mundo; Creación de oportunidades económicas para todos; Prestación de mejores servicios públicos; Seguridad y protección de los derechos humanos). Estos grupos están constituidos sobre la base de posibles agendas similares y esfuerzos interministeriales, y han sido conformados por viceministros y secretarios de estado que se encargan de la implementación y de informar sobre el nivel de consecución de cada objetivo prioritario. Su tarea consiste en organizar y coordinar actividades, monitorear la implementación, preparar informes sobre la consecución de los objetivos prioritarios y, cuando sea necesario, proponer cambios y adiciones al APIGP. Entre 2017 y 2020, se celebraron 30 reuniones de grupo, con 60 participantes de 30 instituciones de media por reunión. La evaluación externa mostró que los ministerios competentes empezaron a utilizar este mismo mecanismo para resolver sus atrasos internos. Estos grupos se reunían mensualmente (y con mayor frecuencia en las primeras fases) y presentaban informes (antes de cada reunión) para hacer el seguimiento de los avances de las 32 prioridades más importantes del gobierno, y también para resolver los problemas específicos que surgían durante la implementación. Además, también tenían reuniones trimestrales con el primer ministro y el resto de los ministros. Las reuniones mensuales estaban organizadas por la Secretaría de Políticas Públicas del CdG y, aunque había un único responsable para cada una de las 32 prioridades, la colaboración entre todos los miembros del grupo era uno de los puntos fuertes del sistema. Al igual que sucedió con otros órganos de coordinación interministerial, este enfoque funcionó con bastante eficacia debido a que:

- La definición clara de las prioridades brindó una dirección y un propósito comunes.
- Los principales líderes (incluido el primer ministro) respaldaron el abordaje.
- El CdG proporcionó apoyo y facilitación, al tiempo que mantenía las responsabilidades de implementación en los respectivos MDO.

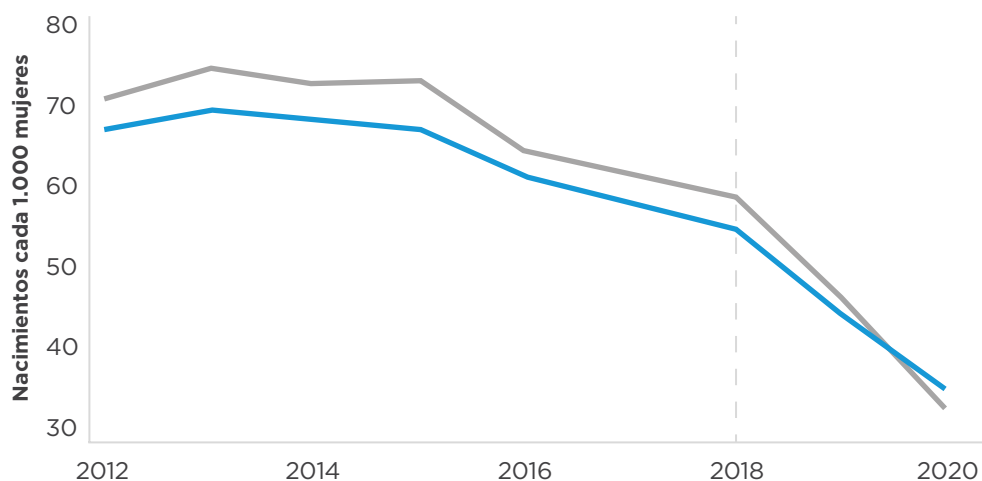
El CdG no debe extralimitarse y realizar las tareas correspondientes a los ministerios competentes, pero la participación en los órganos de coordinación es importante para garantizar su eficacia, al menos en las primeras fases. Varios países de ALC y del mundo han creado

recientemente “comités climáticos” para coordinar los esfuerzos encaminados a cumplir los compromisos en dicha materia. Sin embargo, los ministerios de medio ambiente suelen asumir el papel principal en estos comités, y no suelen disponer de las “palancas” necesarias para alinear el trabajo de otros ministerios sectoriales importantes, como Industria, Agricultura o Energía, entre otros (Bailey y Preston, 2014; Fozzard, 2019). Un liderazgo más directo del CdG puede no ser factible debido a las muchas prioridades en competencia que pugnan por acaparar la atención del centro,⁴⁶ pero una asociación entre el CdG (que aporte su poder de convocatoria), el ministerio de Finanzas y el ministerio de Medio Ambiente (con su experiencia sectorial específica) podría ser un enfoque alternativo (Elliott et al., 2019). En algunos casos, el impulso inicial del centro podría posteriormente delegarse en alguno de los ministerios sectoriales participantes. En Argentina, en 2016, la jefatura de gabinete creó un comité interministerial para abordar la problemática del embarazo adolescente. Se elaboró un plan nacional que comprendía intervenciones de los ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación en los departamentos geográficos con mayores tasas de fecundidad adolescente. La implementación de este plan continuó incluso después del cambio de administración en 2019; antes de esa fecha, el CdG ya había delegado la coordinación del comité en el Ministerio de Desarrollo Social. Una reciente evaluación del impacto del plan concluyó en que había contribuido a reducir los embarazos, y sostuvo que “un enfoque integrado e intersectorial centrado en la prevención podría ser la clave para lograr resultados en un fenómeno tan complejo y multicausal como el embarazo adolescente” (Vázquez, 2023) (véase el gráfico 3.7).

⁴⁶ Por ejemplo, el primer ministro británico preside el Comité de Neutralidad de Carbono, pero este apenas se ha reunido tras su creación (Sasse et al., 2020).

Gráfico 3.7.

Reducción del embarazo adolescente mediante un enfoque integrado en Argentina



Fuente: Vázquez (2023).

Nota: El gráfico compara las tasas de fecundidad de las mujeres de 15 a 19 años en las jurisdicciones donde se aplicó el plan integrado (línea gris) y aquellas donde no se aplicó (línea azul). La reducción fue más pronunciada en los lugares donde se aplicó el programa. Se estima que el plan generó una reducción del 6,2% en la tasa de embarazos de las adolescentes.

Otra herramienta es la creación de dependencias o unidades específicas en el CdG para coordinar las cuestiones transversales.

Como todo órgano de coordinación, requieren respaldo político y deben aportar valor añadido al trabajo que realizan los ministerios competentes. El CdG de Reino Unido tiene una larga tradición en la creación de este tipo de unidades para cuestiones transversales como las desigualdades sociales, desde la Unidad de Exclusión Social (SEU, 1997-2005), centrada en problemas como la regeneración de los barrios, las personas que duermen en la calle, los embarazos de adolescentes y los jóvenes que no cursan estudios ni reciben formación o empleo, hasta el actual *Hub* para la Igualdad, que trata de reducir los silos relacionados con las políticas de discapacidad, las disparidades étnicas, la igualdad de género y los derechos del colectivo LGBT. En general, estas iniciativas funcionan bien cuando tienen un mandato claro, la experiencia necesaria para comprender todo el panorama de la implementación, la capacidad de desafiar las prácticas existentes y un enfoque para trabajar con los responsables de las políticas de los MDO sin menoscabar las funciones y responsabilidades que desempeñan. Sin embargo, cuando su capacidad

para dirigir o aplicar políticas públicas es escasa, estas unidades de coordinación terminan dependiendo con demasiada frecuencia del respaldo de los máximos líderes y, si el interés decae (como ocurre debido a las crisis, las prioridades emergentes y los nuevos problemas), su influencia disminuye rápidamente. Para mitigar este riesgo, es fundamental ampliar la aceptación de los propios ministerios, y no solo servir al jefe del ejecutivo. El antiguo director del SEU declaró que su equipo “trabajaba duro para que sus proyectos fueran encargados por los ministros y no solo por la oficina del primer ministro” (Mulgan, 2020). En ALC, desde principios de la década de 2000, los presidentes colombianos con frecuencia han establecido Consejerías Presidenciales para coordinar ciertas cuestiones transversales. En 2022 existían cinco consejerías, centradas en la igualdad de género, la transformación digital, la juventud, las regiones, y la información y los medios de comunicación, aunque en administraciones anteriores el número de oficinas ha tendido a ser mayor. Además, en determinados contextos, las consejerías han sido un instrumento clave para mejorar la capacidad del CdG para coordinar cuestiones de alta prioridad cuyas responsabilidades recaen en varios ministerios (De Araújo Filho y Rivas Otero, 2020).

En determinados contextos, las unidades transversales han asumido un papel más directo en la definición y la implementación de las políticas públicas. Si bien en la mayoría de los casos el CdG no formula ni implementa políticas públicas, en ocasiones los jefes de gobierno de la región lo han impulsado para objetivos específicos. Chaia de Bellis (2018) define a las “agencias directoriales” presidenciales como unidades del CdG que asumen funciones directas en materia de políticas que generalmente corresponden a ministerios y organismos sectoriales. Al revisar la composición del CdG argentino entre 1916 y 2016, el autor encontró que el 12% de todas las unidades del centro correspondían a esta categoría. Un tipo habitual de este tipo de organismo, presente en muchas presidencias, han sido unidades del CdG dedicadas a la reforma, modernización y privatización del Estado. Uruguay tuvo una experiencia similar a fines de la década de 1990: el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) “se convirtió en una ‘superoficina’ al lado del Presidente, con fuerte apoyo político, que estableció en sucesivas directivas las características técnicas y administrativas que debían guiar la reestructuración y otras áreas de reforma” (Ramos y Casa, 2018: 15). Se trataba de reformas transversales y limitadas en el tiempo que constituían prioridades de alto nivel y que requerían un enfoque

coherente y rápido en todo el gobierno. Así, el liderazgo directo del CdG se volvió la opción más lógica. En otras ocasiones, los presidentes de la región también han confiado en el liderazgo del centro para impulsar iniciativas o programas emblemáticos, como la introducción de sistemas de primera infancia en Chile y Uruguay, o la iniciativa uruguaya de “una computadora por niño” (Plan Ceibal), gestionada originalmente desde la presidencia (Lanzaro, 2016).

Sin embargo, una intervención demasiado directa del centro en la elaboración e implementación de las políticas limita su capacidad para garantizar una coordinación interministerial eficaz. Únicamente en circunstancias excepcionales estaría justificado que el CdG asuma un papel directo en las políticas públicas. Desviar los esfuerzos hacia la formulación e implementación de políticas puede limitar el papel del centro como agente promotor que construye una cultura de cumplimiento y con un enfoque del gobierno en su conjunto. Este abordaje es el que le permitirá coordinar los esfuerzos de los ministerios y organismos sectoriales que poseen el personal, los recursos y los mandatos para las tareas de implementación. Sin embargo, con demasiada frecuencia los CdG de la región incluyen a organismos puramente sectoriales, que no están enfocados en las prioridades de alto nivel. Por ejemplo, la principal recomendación de una reciente evaluación de la jefatura de gabinete de Argentina fue “fortalecer sus unidades a cargo de la orientación estratégica y descentralizar las de implementación de políticas sectoriales” (Aquilino, Rubio y Scolari, 2020). En Paraguay, 22 secretarías ejecutivas y entidades similares (muchas con rango ministerial) están basadas en la presidencia, y la mayoría se encuentra abocada a implementar políticas sectoriales que podrían delegarse en los MDO, mientras que solo unas pocas cumplen funciones de coordinación del CdG (OCDE, 2018a). Llevar adelante una revisión funcional de la configuración del centro puede construir un paso importante para los CdG que, con el tiempo, han asumido muchas tareas relacionadas con políticas sectoriales.

Por último, el CdG puede aportar valor añadido con actividades de coordinación *ad hoc* o informales. Aunque el centro debe tratar de sistematizar mediante rutinas los procesos clave para la coordinación y la resolución de obstáculos, en determinados contextos su poder de convocatoria puede desplegarse de forma *ad hoc*. De por sí, una convocatoria del CdG para una sesión interministerial señala a todos

los participantes la prioridad de la cuestión y, por lo tanto, la necesidad de centrar los esfuerzos en ella. Entre otros resultados, puede movilizar recursos hacia objetivos compartidos. Esta fue una de las principales contribuciones del CdG que se estableció formalmente en Paraguay en 2013 (Lafuente y González, 2018). De todo esto se desprende que, incluso cuando las capacidades institucionales son comparativamente bajas y, por consiguiente, no es posible emplear la gama completa de herramientas de que dispone un CdG, el centro aún está en condiciones de desempeñar un importante papel en las tareas de coordinación.

Coordinación con gobiernos subnacionales

A menudo, los gobiernos centrales no pueden conseguir determinados resultados por sí solos, y, por esa razón, cada vez resulta más necesario mejorar las herramientas disponibles para la alineación en varios niveles con el fin de alcanzar las prioridades de políticas. Los gobiernos centrales con frecuencia dependen de los gobiernos locales para garantizar los resultados priorizados para los ciudadanos. En algunos casos, como en ciertos países federales, el gobierno nacional adopta cada vez más la función de financiar los servicios que delega en las autoridades subnacionales para su ejecución. Pero muchas veces sucede que las capacidades y competencias limitadas a nivel subnacional crean barreras o presentan obstáculos para el cumplimiento eficaz de estas iniciativas. Un reto adicional puede obedecer a que los gobiernos a nivel subnacional tienen su propio mandato político, que difiere del mandato del gobierno nacional. Por lo tanto, es necesario desarrollar una cultura e instrumentos colaborativos entre los distintos niveles de gobierno.

Para hacer frente a estos desafíos es posible recurrir a un conjunto de herramientas idóneas para la coordinación multinivel, entre las que se destacan (OCDE, 2019a):

- *Alineación de los instrumentos de planificación mediante contratos que definan las responsabilidades de todos los socios.* Establecer objetivos claros y compartidos, así como responsabilidades específicas, es crucial para alinear los esfuerzos del gobierno nacional con los de los gobiernos subnacionales. Francia ha formalizado la alineación entre el gobierno central y los gobiernos regionales

Establecer objetivos claros y compartidos, así como responsabilidades específicas, es crucial para alinear los esfuerzos del gobierno nacional con los de los gobiernos subnacionales.

mediante un acuerdo contractual plurianual ([“Contrato de los planes Estado-Región”](#)) que define las principales intervenciones que se ejecutarán en cada territorio, especificando también la manera en que serán financiadas. Dichos contratos establecen indicadores de desempeño y procesos de monitoreo colaborativo del cumplimiento. Estos planes pueden permitir un enfoque integrado de la inversión pública a varios niveles (OCDE, 2019a). Una estrategia integrada implica que, por ejemplo, las inversiones en materia de vivienda que se realizan en una zona determinada sean complementadas con las correspondientes al transporte de los nuevos residentes. Esta armonización puede lograrse a través de instancias conjuntas para la planificación de las inversiones (o al menos, mediante la consulta con los gobiernos subnacionales), la puesta en común de las inversiones entre los MDO y los niveles de gobierno, y otros acuerdos de cofinanciamiento, todo ello apuntalado por plataformas dirigidas a un diálogo intergubernamental regular.

- *Órganos intergubernamentales de toma de decisiones.* Algunos estados federales han creado foros destinados a poner en contacto a los jefes de gobierno nacionales con sus pares subnacionales a fin de reforzar la coordinación vertical de las políticas. Esta práctica existe en Australia desde hace varias décadas, y actualmente funciona a través del “Gabinete Nacional”, compuesto por el primer ministro y los primeros ministros de los diferentes estados y territorios. Este [Gabinete Nacional](#) fue creado en 2020, sucediendo a iniciativas anteriores (primero, las Conferencias de Primeros Ministros y, desde 1992, el Consejo de Gobiernos Australianos) que perseguían el mismo propósito. Aunque fue activado para coordinar la respuesta a la pandemia de COVID-19, se espera que el Gabinete Nacional siga funcionando como principal foro de coordinación multinivel. Alemania estableció un órgano de coordinación similar, formado por el canciller y sus homólogos a nivel estatal. Es posible afirmar que estas instancias están en condiciones de proporcionar un enfoque más integrado de la coordinación, en comparación con los foros sectoriales multinivel que existen en muchos países federales.⁴⁷

⁴⁷ Por ejemplo, en Argentina se han establecido casi 40 consejos federales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en diversas áreas de políticas (Cao, Rey y Serafinoff, 2016). Sin embargo, ninguna instancia coordina todas estas relaciones multinivel, a pesar de sus numerosas interconexiones.

- *Transferencias fiscales asociadas a prioridades específicas.* Ciertos tipos de transferencias o subvenciones de los gobiernos nacionales a las jurisdicciones subnacionales están condicionadas al cumplimiento de resultados de políticas específicas. Por lo tanto, pueden constituir una herramienta útil para reforzar la coherencia de los objetivos y las intervenciones de ambos niveles de gobierno. También es posible concebir sistemas de “pago por resultados”; por ejemplo, el [Plan Nacer](#) de Argentina (posteriormente rebautizado Plan Sumar) proporciona seguro de atención sanitaria materno-infantil a familias no aseguradas y asigna fondos a las provincias en función de sus indicadores de desempeño sobre el uso y la calidad de los servicios y los resultados sanitarios. Una evaluación de impacto encontró efectos significativos en el aumento de la atención prenatal, la reducción del bajo peso al nacer y la disminución de la mortalidad neonatal (Gertler, Giovagnoli y Martínez, 2014). Este enfoque puede ser apropiado para las prioridades de políticas cuyo cumplimiento depende del nivel subnacional, y en las que el gobierno central tiene menos injerencia para su implementación.
- *Flexibilidad en la implementación de los programas para fomentar los enfoques basados en el lugar.* El gobierno nacional puede ser flexible a la hora de permitir a los organismos subnacionales fusionen el financiamiento de diferentes programas para mejorar su impacto colectivo, como se describió previamente.

Para emplear estas herramientas, a veces se necesita designar una unidad o un funcionario específico que coordine las intervenciones de los distintos sectores en un territorio determinado. Se trata de una modalidad más o menos frecuente en las zonas menos desarrolladas o en aquellas en las que la presencia del Estado es más críticamente necesaria. En ALC, se pueden identificar ejemplos de estos coordinadores (o “zares”)⁴⁸ basados en el CdG en Argentina (2015-19) y Colombia (2010-18), cuyos presidentes nombraron coordinadores para la región noroeste argentina, el departamento de Chocó y la Isla

⁴⁸ Se utiliza con frecuencia en Estados Unidos para definir a los “miembros de una administración encargados de coordinar un problema de políticas concreto que la administración pretende resolver o al menos abordar simbólicamente” (Vaughn y Villalobos, 2015). Por ejemplo, tras el huracán Katrina en 2005 se nombró un Coordinador Federal para la Recuperación y Reconstrucción de la Región de la Costa del Golfo, cuyo mandato consistía en coordinar los numerosos programas e iniciativas establecidos como parte del esfuerzo de recuperación de la zona de Nueva Orleans.

de San Andrés de Colombia, respectivamente, que se cuentan entre las zonas menos desarrolladas de estos países (Colombia, por su parte, tradicionalmente ha tenido un coordinador del centro para todas las regiones en general). Como ocurre con todos los organismos o actores con funciones de coordinación, solo pueden ser eficaces cuando estas regiones son realmente una prioridad gubernamental de alto nivel y, por lo tanto, cuentan con el respaldo del jefe del ejecutivo y de los principales líderes. En función de que los coordinadores con frecuencia dependen de los recursos y las intervenciones de los MDO, su capacidad efectiva para movilizar estos esfuerzos depende del apoyo concreto que reciban de los máximos líderes políticos. En algunos países, el papel de los coordinadores “verticales” está más institucionalizado. En Chile, el presidente nombra [“Delegados Regionales presidenciales”](#) para cada una de las 16 regiones del país y tales delegados coordinan, como parte de su mandato, el trabajo de los MDO en cada territorio. A su vez, los ministros nombran secretarías regionales ministeriales en cada región, que actúan como enlaces de los delegados presidenciales. En consecuencia, esto podría dar lugar a procesos más estructurados de coordinación vertical que el nombramiento de “zares” temporales.

Un planteo más fundamental y ambicioso consiste en rediseñar el panorama multinivel de las intervenciones de políticas sobre una determinada prioridad, mediante un enfoque holístico o sistémico.

En los últimos años, una buena cantidad de enfoques (perspectivas “de sistema”, metodologías basadas en portafolios, pensamiento de diseño *-design thinking-*, diseño centrado en las personas, mapas de la experiencia del usuario, y otros) han subrayado la importancia de comprender el conjunto completo de factores e intervenciones que interactúan para producir los resultados de las políticas, en lugar de centrarse en mejorar programas o proyectos discretos. Esta revisión exhaustiva de las políticas y su eventual rediseño podrían ayudar a mejorar la coherencia de múltiples esfuerzos que simultáneamente dan forma a los resultados que importan a gobiernos y ciudadanos. En contextos con capacidades suficientes, también pueden resultar apropiados para reforzar la coherencia integral de las políticas de todos los niveles de gobierno, ya que a menudo intervienen varios niveles y se solapan en las mismas áreas de políticas. A pesar de la evidente complejidad que tiene su implementación –especialmente por la autonomía de que gozan los gobiernos subnacionales con respecto al centro–, estos enfoques apuntan a ciertas cuestiones que se plantean

a lo largo del presente estudio: en primer lugar, a la necesidad de una mayor integración entre el diseño y la implementación de las políticas (y, en particular, a la necesidad de incorporar consideraciones relativas a la implementación al momento de elaborar las políticas); y, en segundo lugar, al valor que tiene implicar en el proceso de planificación a todos los actores del ecosistema de prestación de servicios para comprender las necesidades, capacidades y factores específicos que determinan el impacto local de las políticas. Estas cuestiones también se refieren a la necesidad de mejorar las capacidades, fundamentalmente en el nivel subnacional. La existencia de este déficit de capacidades surgió de las entrevistas realizadas para este estudio y también de investigaciones acerca de áreas clave de políticas multinivel en ALC, como el cambio climático (Comisión Europea, 2020).

Coordinación con actores externos

Además de la coordinación horizontal y vertical del sector público, esta función también entraña la coordinación de los compromisos con los principales socios no gubernamentales que contribuyen al cumplimiento de las prioridades de políticas. Tal y como se expone en el capítulo 2, cada MDO es responsable de relacionarse con los principales actores en sus respectivas áreas de políticas. Pero en cuanto a los objetivos prioritarios que abarcan un gran número de sectores, y con el objeto de mantener la coherencia en la forma en que el gobierno trabaja con los actores no estatales, es el CdG el que está mejor posicionado para establecer un marco general, así como incentivos e instrumentos que guíen estos esfuerzos de toda la sociedad. Tanto los países de la OCDE como los de ALC han adoptado una serie de herramientas para este fin (Naciones Unidas, 2018). Entre ellas, se incluyen:

- *Órganos consultivos con representantes de intereses organizados.* Por ejemplo, en los consejos económicos y sociales nacionales suelen participar representantes de empresas, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos para debatir cuestiones económicas y sociales que exigen un amplio consenso. En Brasil, la Secretaría de Relaciones Institucionales, con sede en la presidencia, coordina los trabajos de un [“Consejo de Desarrollo Económico Social y Sostenible”](#), en el que se debaten temáticas que afectan a múltiples áreas de políticas. En otros países, los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible han

desempeñado un papel similar en la implementación y supervisión de los ODS. En Finlandia, un país que hace un fuerte hincapié en la previsión estratégica y la planificación a largo plazo, la Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible es un foro bien constituido para que el gobierno y los actores no estatales puedan debatir los objetivos del país y su incorporación en las políticas y las prácticas de la sociedad. La Comisión está presidida por el primer ministro y cuenta con el apoyo de un equipo del CdG en la oficina del primer ministro, ya que requiere la coordinación de múltiples MDO y actores externos.

- El papel de los actores no estatales para la planificación a largo plazo es especialmente importante, ya que los objetivos incluidos en estos planes van más allá del mandato de cualquier administración y requieren una movilización más amplia de esfuerzos. En Perú, el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad se adoptó en 2019 tras una consulta con más de 350 actores externos. Pero estos compromisos también pueden ser importantes para iniciativas de políticas públicas específicas. En Chile, las Comisiones Asesoras Presidenciales son un mecanismo habitual para crear coaliciones de apoyo en el debate de iniciativas importantes. Se trata de comités de duración determinada, formados por representantes de la sociedad civil, las empresas y otros actores no estatales nombrados por el presidente, cuya tarea consiste en elaborar recomendaciones sobre un asunto de políticas definido. Desde el retorno de la democracia en 1990, todas las administraciones han recurrido a estas comisiones, aunque no estén formalmente definidas en una ley (Cisternas y Vásquez, 2018).
- *Instancias para que el gobierno y los actores externos se comprometan conjuntamente con los objetivos seleccionados.* Dado que la mayoría de los objetivos prioritarios no depende únicamente de las acciones del gobierno, tiene sentido implicar a actores no estatales para que se comprometan de manera conjunta a su cumplimiento. Para estos otros actores, los incentivos relacionados con la reputación pueden servir para movilizar la acción. Por ejemplo, Finlandia ofreció a particulares, empresas y otras organizaciones la posibilidad de establecer sus propios compromisos para alcanzar las metas de los ODS. El gobierno también puede introducir incentivos adicionales. En Buenos Aires, por caso, la segunda fase de los Compromisos de Gobierno (2019-23) pasó a denominarse

“Compromisos de la Ciudad” para reflejar la necesidad de incorporar otros actores en su cumplimiento. Una de las prioridades era proporcionar una práctica profesional a cada estudiante en su último año de secundaria, lo que requería que las empresas fueran cocreadoras de este objetivo. Para motivar su compromiso, se estableció un reconocimiento ([“Sello Compromiso con la Educación”](#)) para las empresas que se sumaron al esfuerzo; dicho premio, además de su valor simbólico, daba prioridad a las empresas en las licitaciones públicas. El establecimiento de incentivos tangibles es importante para implicar a los actores externos que pueden no considerar que los objetivos de las políticas públicas formen parte de sus principales responsabilidades.

- *Participación de actores externos a lo largo del ciclo de las políticas públicas.* La participación de los actores no estatales puede extenderse a lo largo de las diversas etapas del ciclo de las políticas. Es el caso de la iniciativa Compromiso País, en Chile, que tenía por objetivo la reducción de la pobreza y se encontraba liderada por la presidencia. Organizaciones de la sociedad civil, académicos y empresas participaron en las siguientes fases:
 - *Definición del problema.* Se consultó a cincuenta organizaciones de la sociedad civil que trabajan con poblaciones vulnerables para identificar las necesidades específicas y los grupos a los que se debía dar prioridad. Esta consulta fue complementada con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y de otras fuentes. La naturaleza del desafío de políticas fue especificada mediante consultas a otros actores, como miembros del Congreso, alcaldes y rectores de universidades. Se priorizaron dieciséis poblaciones vulnerables, entre ellas las mujeres que fueron víctima de violencia doméstica y que no tenían ingresos propios, y los niños y jóvenes que se encontraban fuera del sistema escolar.
 - *Diseño de soluciones de políticas.* Se crearon comités (mesas) dirigidos a identificar opciones de políticas para cada una de las 16 poblaciones prioritarias. Entre sus miembros había actores del sector público (incluidos 10 ministerios), el sector privado y de las asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, así como también académicos. Aunque la idea original incluía a representantes de las 16 poblaciones, en muchos casos no fue

posible incluirlos a todos (por ejemplo, en el caso de los grupos de menores de edad) (CSP, 2022).

- *Implementación de soluciones.* Se esperaba que los participantes contribuyeran a implementar las soluciones, a partir de sus propios ámbitos de experiencia y recursos. Aunque se identificaron 35 proyectos piloto, su grado real de implementación fue desigual, lo que en general dependió del compromiso efectivo de los participantes y de los recursos de las instituciones públicas que integraban cada comité.

Hay ciertos factores que son esenciales para el éxito de estos compromisos, por lo que comprobar la existencia de estas condiciones propicias *antes de avanzar con estas colaboraciones es un primer paso importante.* En primer lugar, un liderazgo de alto nivel transmite a los socios externos el mensaje de que estas instancias son realmente importantes para el gobierno, lo que incentiva una participación significativa. Si este liderazgo no puede movilizarse y mantenerse, es probable que los compromisos se vean debilitados. Por lo tanto, es fundamental priorizar los temas sobre los que el CdG desplegará los compromisos. Segundo, los compromisos funcionan mejor cuando existe un marco de confianza entre los participantes (Naciones Unidas, 2018), algo que suele llevar tiempo y requerir sucesivas iteraciones para desarrollarse plenamente. En tercer lugar, los compromisos puramente formales, sin una retroalimentación o monitoreo evidentes, pueden incluso provocar reacciones adversas y disminuir el apoyo. Por estos motivos, el CdG no debe considerar estas oportunidades como una ocurrencia tardía o una casilla que se debe marcar, ni tampoco como una reacción precipitada en un contexto de crisis; por el contrario, este tipo de oportunidad requiere de una planificación cuidadosa y la participación de los líderes principales.

Gestión de crisis

La necesidad de un liderazgo fuerte y de intervenciones coherentes se hace más evidente en situaciones de crisis, en las que los gobiernos instrumentan diferentes herramientas y disposiciones para acelerar la coordinación. En situaciones de crisis, el CdG tiene un papel indispensable a la hora de proporcionar un liderazgo que

facilite acciones coherentes de múltiples actores, tanto horizontal como verticalmente, y a través de diferentes ministerios, organismos, niveles de gobierno y de los sectores privado y sin ánimo de lucro. La respuesta a las crisis muchas veces supone emplear la jerarquía de un coordinador central para movilizar una red de organizaciones cuyas contribuciones son indispensables. Por ejemplo, al inicio de la pandemia de la COVID-19, diferentes países intentaron una serie de opciones para coordinar las respuestas (Kunicova, 2020; OCDE, 2022b):

Algunos países designaron formalmente a una institución clave del CdG para coordinar la respuesta del gobierno, mientras que otros designaron a funcionarios o profesionales ajenos al centro (por ejemplo, especialistas con importantes conocimientos de gestión). Esta última opción entraña el riesgo de que no se comprendan plenamente las relaciones, las redes y los conocimientos de los procesos gubernamentales existentes en el CdG.

Debido a la gravedad de la crisis, la mayoría de los países crearon estructuras de coordinación *ad hoc*, como grupos de trabajo interministeriales o comités multinivel (para coordinar con los gobiernos subnacionales, que tenían importantes responsabilidades en la implementación de las respuestas). En otros casos, para cumplir con esta función se adaptaron unidades preexistentes, como las de protección civil o gestión de desastres. Algunos países aplicaron un enfoque híbrido, combinando comités *ad hoc* de alto nivel con mecanismos preexistentes. En términos generales, parece preferible mantener una organización relativamente sencilla, ya que una compleja red de organismos puede de por sí crear sus propios problemas de coordinación.

Junto a los principales organismos de coordinación, en muchos países se crearon órganos consultivos para recabar y sintetizar la opinión de los expertos sobre posibles intervenciones. Algunos de ellos ya contaban con mecanismos similares, como el [“Grupo de Asesoramiento Científico para Emergencias” \(SAGE\)](#) de Reino Unido. En otros casos, los grupos informales de asesores constituyeron la principal fuente de información de los jefes del ejecutivo, un enfoque que en ocasiones impide la consideración de una amplia gama de alternativas para la elaboración de las políticas.

Aunque es difícil medir con rigurosidad los factores que impulsan el éxito de la coordinación de crisis,⁴⁹ determinados aspectos parecen contribuir de manera significativa para anticipar posibles crisis y gestionarlas en tiempo real. En primer lugar, la existencia de actividades de previsión, planificación y entrenamiento en escenarios es relevante para preparar las respuestas a las posibles crisis con el fin de poder implementar rápidamente su fase inicial. En segundo lugar, la persona responsable en el CdG de dirigir el órgano de coordinación puede no necesitar conocimientos sectoriales específicos, sino más bien la capacidad de reunir a los diversos actores y una comprensión clara de cómo hacer las cosas en el sector público (por ejemplo, el “zar del ébola”, tratado en el capítulo 2). En tercer lugar, los encargados de la toma de decisiones necesitan información sólida, oportuna y desagregada para optar por las decisiones correctas. En el entorno rápidamente cambiante de las crisis, las evidencias disponibles pueden estar incompletas o ser contradictorias, por lo que se requiere establecer un foro adecuado de debate y contestación, que garantice la inclusión de diferentes perspectivas y permita poner a prueba las posibles decisiones. Por último, la coordinación interna del gobierno debe integrarse con otras funciones del centro, como la gestión política y la comunicación pública. Estas otras funciones son necesarias para movilizar a los actores externos y alinear los esfuerzos de toda la sociedad.

Una cuestión relacionada es el papel fundamental que desempeña el CdG en la gestión de las crisis en situaciones de fragilidad y posconflicto (ISS, 2017; PNUD y Banco Mundial, 2017). En estos contextos, existe una mayor tendencia a la centralización que en situaciones normales, ya que el centro puede verse obligado a compensar las debilidades o resistencias de los ministerios competentes. Además, puede que haya una gran variedad de actores (incluidos los donantes internacionales) que propongan diferentes líneas de acción, por lo que establecer la coordinación, garantizar el consenso y resolver las disyuntivas se convierte en un aspecto fundamental. Como ya se ha dicho, el CdG corre el riesgo de centralizar excesivamente y que se establezcan estructuras paralelas, en lugar de crear gradualmente capacidades en el gobierno en su conjunto.

⁴⁹ En crisis multidimensionales como la ocasionada por la COVID-19, definir el “éxito” puede resultar difícil, ya que el buen desempeño en determinadas dimensiones puede implicar el detrimento de otras.

Monitoreo y mejora del desempeño

La función de monitoreo y mejora del desempeño incluye cuatro componentes básicos: 1) la recopilación y el análisis de datos de desempeño en tiempo real; 2) el establecimiento de rutinas de monitoreo basadas en datos para la toma de decisiones, para aprender sobre lo que funciona y para la rendición de cuentas interna; 3) los reportes continuos de los avances al jefe del ejecutivo y a los principales líderes del gobierno para celebrar los éxitos y determinar cuándo es necesario intervenir, y 4) el apoyo del CdG para superar los obstáculos que limitan el cumplimiento. A continuación, se presentan las rutinas y herramientas para llevar a cabo estas actividades.

Información del desempeño en tiempo real

Las unidades de CdG de la región y de todo el mundo han adquirido experiencia en el seguimiento y el análisis de datos sobre desempeño.

Conocer en tiempo real los avances realizados en las prioridades del gobierno, y actuar en consecuencia, es un componente clave de un centro eficaz y del cumplimiento de las promesas hechas a los ciudadanos. En muchos países se han establecido rutinas para que los ministerios y organismos competentes compartan periódicamente con el CdG información acerca de una serie de indicadores de desempeño. La recopilación de información y la señalización de las deficiencias mediante un sistema de semáforo son necesarias, pero no suficientes. Traducir la información a un formato que sirva de apoyo eficiente y eficaz a los encargados de la toma de decisiones es fundamental para garantizar que este trabajo no se convierta en una mera actividad realizada “para cumplir”. Esto a menudo se efectúa consolidando y mostrando la información en tableros de seguimiento. Se ha aprendido mucho a través del trabajo emergente de visualización de datos (véase, por ejemplo, Schwabish [2016] sobre la importancia de simplificar las visualizaciones para transmitir mejor los mensajes clave). Los tableros de seguimiento suelen presentar los avances cuantitativos alcanzados con respecto a hitos y metas intermedias predefinidos; los nombres de los organismos y de los funcionarios responsables de cada uno; el grado de avance de las actividades y los proyectos necesarios para cumplir los objetivos, y –en algunos casos– datos adicionales (por ejemplo, evaluaciones cualitativas del estado del objetivo; la ejecución del presupuesto asociado

al objetivo; documentación o imágenes que aporten validación a los datos introducidos en la plataforma; e información georreferenciada que permite detectar patrones espaciales). Es fundamental que el diseño de los tableros de seguimiento se realice teniendo en cuenta a los usuarios (y que exista un equilibrio entre los elementos visuales y lo escrito), el nivel de detalle que requiere cada encargado de la toma de decisiones y la extensión de los datos de tendencias necesarios. El gráfico 3.8 ilustra estas características a través del tablero de seguimiento del desempeño de Pernambuco, Brasil. La mayor disponibilidad de tableros de seguimiento gratuitos y de código abierto ha mejorado enormemente la accesibilidad a estas herramientas para los gobiernos de todos los niveles.

Gráfico 3.8.
Tablero de seguimiento del desempeño en Pernambuco, Brasil



Fuente: Alessandro, Lafuente y Santiso (2014).

Cada ministerio y organismo es responsable de los datos que se reportan al tablero de seguimiento, pero el CdG debe establecer un marco sólido para garantizar y validar la calidad de la información.

Las soluciones digitales por sí solas no son suficientes para mitigar los casos en que la información es poco fiable o se encuentra sesgada o desactualizada. Además, los ministerios y organismos suelen tener incentivos para presentar la imagen más positiva y pueden tratar de manipular el sistema, ya que ellos recopilan y producen los datos a través de los cuales el CdG monitorea el desempeño. Para asegurar la integridad del tablero de seguimiento, la confianza en las rutinas de monitoreo y una única versión de la verdad, el centro debe garantizar la calidad de la información. Esto con frecuencia implica crear un marco de garantía de la calidad de los datos, que puede incluir componentes como los siguientes:

Como en todo el trabajo del Centro de Gobierno, colaborar con ministerios y organismos es más productivo que “patrullar” su desempeño.

- *Fomentar una cultura de honestidad en el reporte de datos.* Como en todo el trabajo del CdG, colaborar con ministerios y organismos es más productivo que “patrullar” su desempeño. El centro debe destacar continuamente que, para resolver los problemas y retrasos, es esencial que primero se informe de su existencia, y que las sanciones solo se aplican cuando las entidades manipulan los datos o cuando el personal no se esfuerza (o no lo suficiente) por cumplir los objetivos.
- *Adoptar formalmente principios de calidad de los datos.* La información de desempeño monitoreada por el CdG debe ser pertinente, precisa, fiable, oportuna, comparable y granular. La codificación y puesta en práctica de estos principios puede servir de base para evaluar periódicamente la calidad de los datos presentados por las entidades. La oficina nacional de estadística puede ser un socio valioso en este esfuerzo. Por ejemplo, la [Autoridad Estadística de Reino Unido](#), que goza de un alto grado de autonomía con respecto al ejecutivo, establece estándares para los generadores de estadísticas oficiales y realiza evaluaciones independientes de la calidad de los datos oficiales. La autoridad interviene cuando los ministros o funcionarios utilizan los datos de forma engañosa.
- *Emplear datos de terceros siempre que sea posible.* Esta triangulación reduce los incentivos para manipular al sistema. Puede que el empleo de estos datos sea más factible en los casos en que se utilizan indicadores de resultados en lugar de indicadores de procesos o de

productos, ya que por lo general estos últimos se basan en datos administrativos generados como parte de la implementación de los programas. A menudo, los indicadores de proceso y producto son de mayor utilidad para el monitoreo del desempeño, ya que anticipan la evolución de los indicadores de resultados.

- *Visitas de campo y otros métodos para validar los datos.* Gracias a las visitas de campo y a los ejercicios de “comprador misterioso”, el CdG puede comprobar por sí mismo si la situación real (es decir, en el terreno donde tiene lugar la implementación) coincide con la información reportada por los organismos. Esta actividad tiene la ventaja añadida de empapar al centro de la realidad de los distintos ecosistemas de servicios públicos. Las nuevas tecnologías pueden colaborar en esta tarea. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia ha utilizado drones para monitorear el avance de ciertos proyectos prioritarios. Es preferible que la medición o validación directa por parte del CdG no sea percibida por las distintas entidades como una auditoría, ya que esto podría menoscabar el empleo de otros instrumentos.

Para los gobiernos que disponen de herramientas de monitoreo sólidas, el siguiente paso fundamental es aprovechar los datos granulares y en tiempo real. Como ya se ha dicho, en la actualidad existen diversas modalidades para recopilar y procesar la información en tiempo real en varias áreas de políticas clave, en particular en los campos correspondientes a la educación, la salud y la seguridad ciudadana. Esta información también es granular, lo que permite identificar brechas de desempeño en áreas específicas o por proveedores de servicios. Además, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático han ampliado las posibilidades de análisis inmediato utilizando conjuntos de datos a gran escala (Deloitte Center for Government Insights, 2021). En muchos casos, los organismos y ministerios deben aplicar estas herramientas como parte de los procesos de implementación y mejora de sus operaciones. Pero, cada vez más, los patrones y perspectivas clave surgen de la combinación de información procedente de fuentes de datos gestionadas por distintos ministerios y organismos, e incluso de empresas del sector privado y organizaciones

de la sociedad civil.⁵⁰ Establecer estas alianzas intersectoriales, especialmente para alcanzar objetivos prioritarios transversales, representa, por consiguiente, una oportunidad clave. No obstante, para estar en condiciones de aprovechar estas oportunidades, es necesario disponer de estándares y protocolos que permitan la colaboración horizontal. En algunos casos, esto ha implicado establecer una unidad u oficina de datos en el CdG que facilite la integración de bases de datos provenientes de diferentes entidades (véanse Flowers [2016] para el caso de la ciudad de Nueva York; y Schenk [2016] para Chicago).

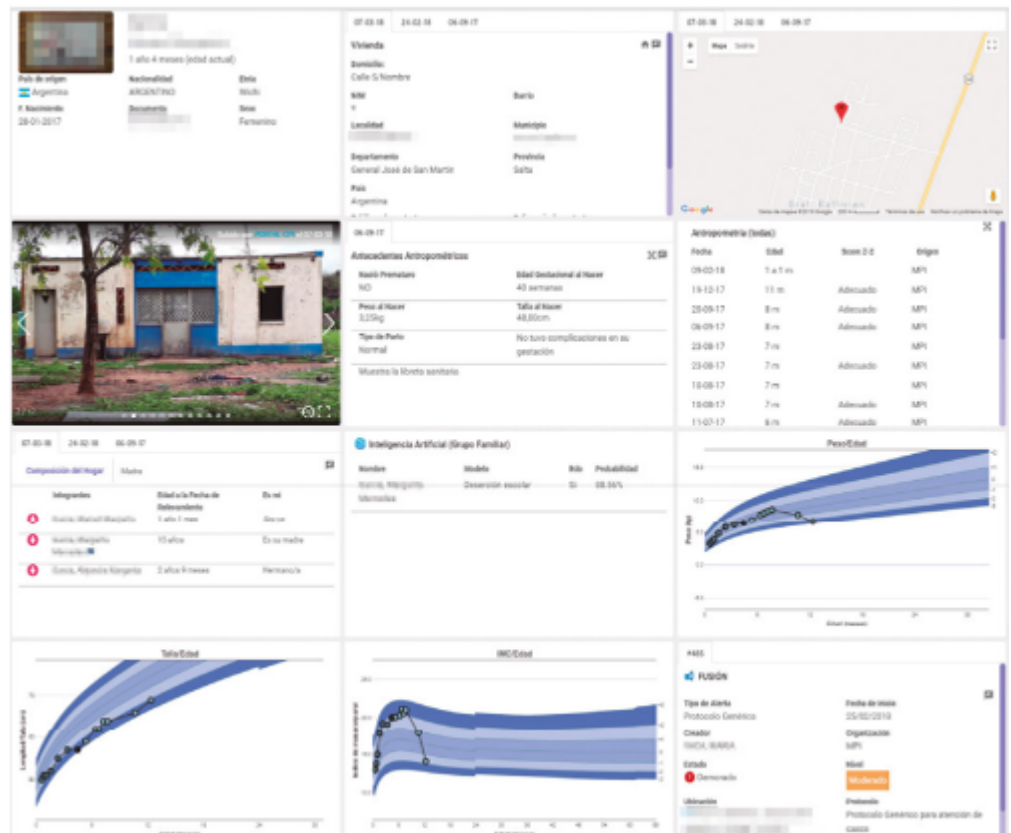
Esta integración holística de la información entre sectores es especialmente importante para los problemas “retorcidos”, que trascienden los silos ministeriales, como sucede en los casos de las desigualdades en el desarrollo infantil temprano, la regeneración comunitaria de zonas urbanas en decadencia o la escalada de los índices de delincuencia. Los distintos organismos públicos con frecuencia tienen acceso a aspectos discretos de sus usuarios y beneficiarios, como el nivel educativo, los indicadores de salud, el estado de la vivienda o el registro civil. Sin embargo, los individuos y las familias suelen presentar retos y necesidades interconectados. Por ejemplo, el desarrollo de un niño exige que se aborden conjuntamente las necesidades nutricionales, educativas, de cuidados, ambientales y de vivienda. De esta manera, la tarea de identificar a un niño en riesgo requiere reunir información de todas estas dimensiones. El Ministerio de Primera Infancia de Salta, Argentina, desarrolló un tablero integrado abarcando múltiples indicadores para cada niño en situación de vulnerabilidad. Para el proceso de recopilación de los datos, el Ministerio se asoció con otros ministerios y municipios, así como con fundaciones del sector privado, ONG, organizaciones religiosas y otras organizaciones comunitarias. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), esta herramienta fue replicada posteriormente en algunas regiones de Brasil, Colombia y Paraguay. El gráfico 3.9 presenta un ejemplo del tablero de seguimiento. Para cada niño, se identifica un nivel de riesgo basado en datos de diversos indicadores de salud y del

⁵⁰ Por ejemplo, las empresas privadas del sector tecnológico recolectan datos en tiempo real para varios indicadores de la actividad económica (gasto en comercio electrónico, reservas de viajes y restaurantes, movilidad del tráfico, ofertas de empleo, etc.) que las organizaciones gubernamentales tradicionales solo podían recopilar con un retraso considerable. En el caso de las organizaciones civiles, a veces realizan alianzas con el gobierno para recolectar datos a nivel comunitario, especialmente en el caso de las poblaciones con difícil acceso (véase el caso de Salta, Argentina, tratado más adelante en este capítulo).

hogar. Mediante inteligencia artificial, el panel permite cuantificar, por ejemplo, el riesgo de que un niño abandone la escuela.

Gráfico 3.9.

Tablero de seguimiento integrado para el desarrollo infantil temprano



Fuente: Abeleira (2018).

Nota: El gráfico se presenta solamente con fines ilustrativos.

Una vez que el tablero de seguimiento integrado señala una alerta temprana, deberían desencadenarse intervenciones específicas de diferentes organismos; sin embargo, para garantizar una implementación eficaz, primero es necesario abordar determinados desafíos. En primer lugar, algunos de estos indicadores podrían extraerse automáticamente de los conjuntos de datos existentes, aunque hay otros que dependerán de la recolección periódica *in situ*, a menudo en zonas remotas y rurales. Sin embargo, no hay razones para que esto sea una tarea especialmente difícil, ya que diferentes organismos gubernamentales despliegan

funcionarios de forma rutinaria en múltiples jurisdicciones y, por lo tanto, las asociaciones interinstitucionales (o asociaciones con actores comunitarios) pueden facilitar las visitas periódicas a los hogares vulnerables. Además, la mayor disponibilidad de tabletas electrónicas ha simplificado la recopilación digital y la integración de datos. Un segundo reto consiste en *poner en uso* los tableros de seguimiento para un despliegue rápido de las intervenciones. La plataforma de información puede señalar brechas o necesidades específicas, y los ministerios y organismos respectivos deben actuar en consecuencia. Esta coordinación operativa no siempre resulta sencilla, especialmente cuando se intenta alinear grandes organizaciones y burocracias (en salud, educación, etc.) que tienen programadas prioridades y operaciones distintas. Un respaldo gubernamental de alto nivel, y unos beneficios claros y tempranos para los organismos participantes, son factores importantes para garantizar su compromiso.

- **Además de los datos de desempeño más tradicionales, los gobiernos recopilan cada vez más información sobre la experiencia y la satisfacción de los ciudadanos.** Estos datos pueden ser cruciales para orientar el proceso de reforma, que permitirá que los servicios públicos respondan mejor a sus usuarios. Australia y Canadá han desarrollado una “herramienta de medición común” (*Common Measurement Tool*) para recopilar información comparable entre organismos, así como datos sobre los posibles determinantes o impulsores de la satisfacción de los usuarios. Como ocurre con otros tipos de datos, es fundamental incorporar esta información a las rutinas habituales de toma de decisiones. Por ejemplo, en Punjab (Pakistán), los datos del [Programa de Seguimiento de la Opinión de los Ciudadanos](#) se revisaban en reuniones mensuales entre el secretario jefe de la provincia y sus jefes de distrito. Como señaló un funcionario, incorporar los datos sobre la experiencia de los usuarios en estas rutinas implicó que “de esa manera, ellos [los jefes de distrito] sabían que era un programa serio y prioritario en la agenda del gobierno” (Banco Mundial, 2018: 5). Según este estudio, luego de la introducción del programa, el porcentaje de pacientes de hospitales públicos que recibían los medicamentos prescritos prácticamente se duplicó, entre otras mejoras de desempeño.

Rutinas de monitoreo y rendición de cuentas interna

Un mecanismo fundamental para fomentar el uso riguroso de datos de desempeño incluye establecer un programa fijo de revisiones periódicas para evaluar los avances, proporcionar retroalimentación y tomar decisiones (*stocktakes*). El éxito de estas rutinas se basa en la demostración visible de interés por parte de los principales líderes gubernamentales, la disciplina para mantenerlas (incluso en situaciones de crisis), la disponibilidad de datos de calidad y la participación de todos los actores en el sistema de prestación de una determinada prioridad. Para que las sesiones reúnan estas características, el CdG debe establecer una cultura de “no culpabilización” y aplicar una serie de herramientas y procesos de gestión antes, durante y después de la reunión (Behn, 2014; Freeguard y Gold, 2015). Lo mejor es pensar en este proceso en tres etapas, cada una de las cuales estimula la actividad de mejora:

- *Antes de la reunión.* El CdG trabaja con los ministerios y organismos respectivos para validar y analizar los datos de desempeño, al tiempo que identifica los problemas que requieren la atención y/o la decisión de los principales líderes. Por ejemplo, pueden destacar los obstáculos a los que se enfrentan los MDO cuyos objetivos e hitos no se han cumplido y proponer soluciones a los problemas que no hayan podido resolverse a nivel operativo. Este diálogo entre el CdG y los MDO debería orientar la definición del orden del día de la reunión y la preparación de una presentación para su empleo durante la sesión. El CdG también puede redactar una breve nota para el jefe del ejecutivo, con los puntos clave que se deben tratar.

Aportar a este debate desde el CdG preguntas externas brinda al MDO la oportunidad de ver los avances desde un ángulo diferente, y con frecuencia conduce a acciones específicas que pueden mejorar el desempeño. Si la cultura es adecuada, el enfoque en la resolución de problemas para mejorar los resultados puede motivar y movilizar nuevas acciones. Es fundamental resolver de antemano cualquier discrepancia entre el CdG y los organismos sobre la validez de los datos. Los principales líderes deben centrarse en decidir qué hacer, en lugar de escuchar debates técnicos sobre la fiabilidad de los datos.

- *Durante la reunión.* El CdG es normalmente quien coordina la reunión para garantizar que se traten todos los temas incluidos en el orden del

día y que la atención no se desvíe hacia otros tópicos o anécdotas, o incluso hacia las “buenas noticias”, aunque la celebración de los éxitos configura una parte importante de la revisión de los avances. En la mayoría de los casos, los organismos responsables presentan el estado de los objetivos y plantean las cuestiones identificadas previamente. Un uso productivo del tiempo consiste en concentrarse en los obstáculos encontrados en el cumplimiento, las razones que los explican y las opciones para abordarlos. El CdG registra los acuerdos y las decisiones a que se van llegando, indicando también quién es el responsable de implementar cada iniciativa y en qué plazo.

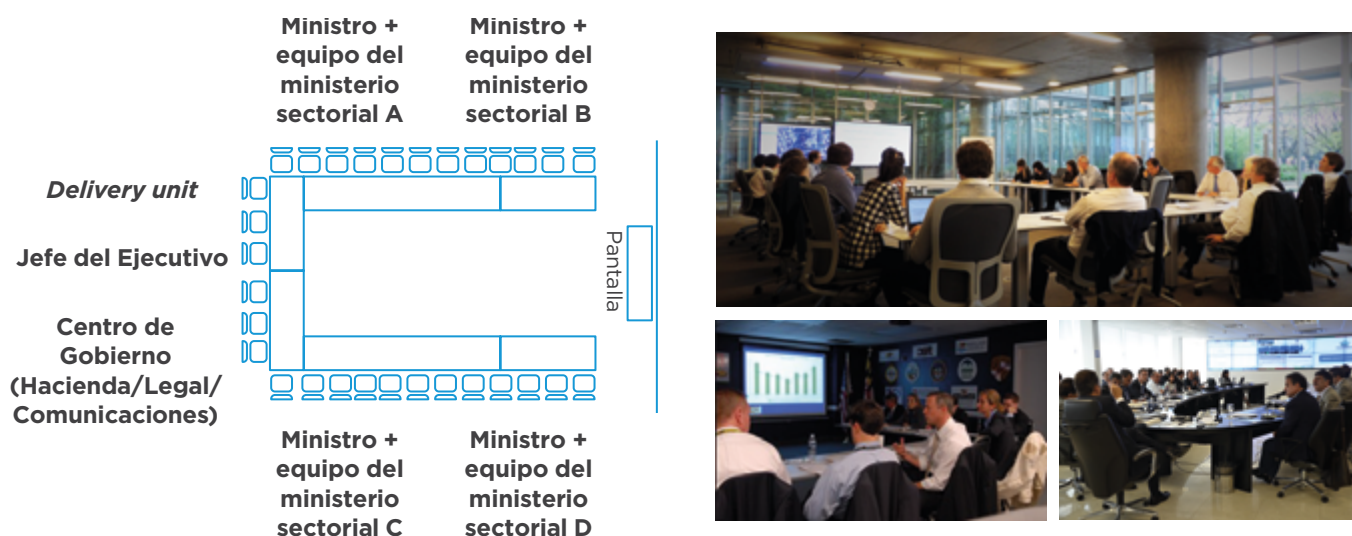
La gestión de la sesión requiere un cuidadoso equilibrio entre proporcionar información, resolver problemas y garantizar la rendición de cuentas. Por un lado, las reuniones de monitoreo pueden servir a modo de plazo límite para que los organismos resuelvan los cuellos de botella; por el otro, una presión excesiva puede llevar a problemas de manipulación (*gaming*) y ocultamiento. El CdG debe esforzarse para mantener un tono adecuado en la sesión, evitando tanto las confrontaciones innecesarias como la tendencia a presentar únicamente los casos con desempeño positivo. En los diferentes países o contextos culturales, este equilibrio puede ser diferente y presentar variaciones.

- *Después de la reunión.* El CdG suele distribuir las actas de la reunión entre los participantes y también desempeña un papel activo de apoyo a la implementación de las decisiones. Por ejemplo, esto puede significar intermediar para generar acuerdos entre organismos o desbloquear acciones de otros actores. El CdG es el órgano idóneo para dirigir esta coordinación.

Los requerimientos físicos de estas reuniones son relativamente estándares en la mayoría de los casos y solo exigen una infraestructura básica. En general, los participantes se sientan en una mesa en forma de U, frente a una o varias pantallas que pueden contener el tablero de seguimiento del desempeño, la presentación preparada para la sesión y las actas o minutas “en directo” mientras se registran (véase el gráfico 3.10). El jefe del ejecutivo o un adjunto de confianza (jefe de gabinete, jefe de la *delivery unit* o similar) suele presidir la reunión, acompañado por el equipo de monitoreo y otros funcionarios del CdG responsables de la gestión presupuestaria, los asuntos políticos, las comunicaciones o los asuntos

jurídicos, ya que pueden tener que intervenir en los debates o refrendar las decisiones que se tomen.⁵¹ Por último, también están presentes los ministerios y organismos competentes que contribuyen a la prioridad. En algunos países, la convocatoria a estas reuniones es amplia para garantizar la presencia de todas las personas con información relevante, desde los responsables políticos de alto nivel hasta los gestores de proyectos. Otros gobiernos prefieren limitar la asistencia a los encargados de la toma de decisiones de alto nivel, con objeto de fomentar debates francos. También es posible el empleo de una opción híbrida: organizar algunas reuniones (o una parte de ellas) de manera amplia para maximizar la disponibilidad de información en la sala, y otras reuniones (o segmentos de ellas) más restringidas para facilitar la existencia de debates francos.

Gráfico 3.10.
Disposición típica de las reuniones de monitoreo



Nota: El gráfico muestra imágenes de las reuniones de monitoreo de los gobiernos de Buenos Aires (arriba), Baltimore (abajo a la izquierda) y Pernambuco (abajo a la derecha).

⁵¹ La ausencia de algunas unidades centrales clave (como adquisiciones o tecnología de la información, entre otras) en las iteraciones iniciales de las reuniones de seguimiento en Maipú, Chile, limitó la capacidad de tomar decisiones accionables durante las reuniones (Municipalidad de Maipú, 2022).

Para ser eficaces, es vital que estos balances se realicen con regularidad y se conviertan en rutina, aunque su frecuencia puede variar. Lograr que las reuniones de monitoreo sean parte de una rutina facilita la creación de una cultura y una disciplina centradas en los resultados, al tiempo que estimula un patrón de comportamiento diferente, ya que anima a los socios a anticiparse a los problemas y actuar en consecuencia. En el contexto de la COVID-19, muchos gobiernos establecieron rutinas *diarias* de monitoreo, ya que la crisis evolucionaba rápidamente y exigía acciones y ajustes continuos. Pero en circunstancias normales la mayoría de las prioridades de políticas no cambian con tanta rapidez. Algunos gobiernos han establecido reuniones de monitoreo *semanales* para áreas de políticas como la seguridad ciudadana, en las que se dispone de un flujo más o menos frecuente de datos. Esto permite una supervisión y una rendición de cuentas estrictas y puede ser aconsejable cuando estas constituyen el principal objetivo de las rutinas. Pero también puede llevar a confundir variaciones aleatorias en los datos (“ruido”) con variaciones sustantivas (“señal”), ya que un número menor de observaciones puede ser propenso a la volatilidad aleatoria. Así pues, para la mayoría de las prioridades de políticas los balances tienden a ser *mensuales* o incluso *trimestrales*.⁵² Estas frecuencias mantienen la atención puesta en los objetivos y permiten que se produzcan una cantidad de cambios suficientes antes de la siguiente revisión de desempeño. Además, cuando las sesiones son más frecuentes se puede producir la denominada “fatiga de monitoreo”, ya que algunos ministerios pueden estar implicados en varias prioridades y cada reunión con el jefe del ejecutivo suele requerir de un número de reuniones preparatorias previas.

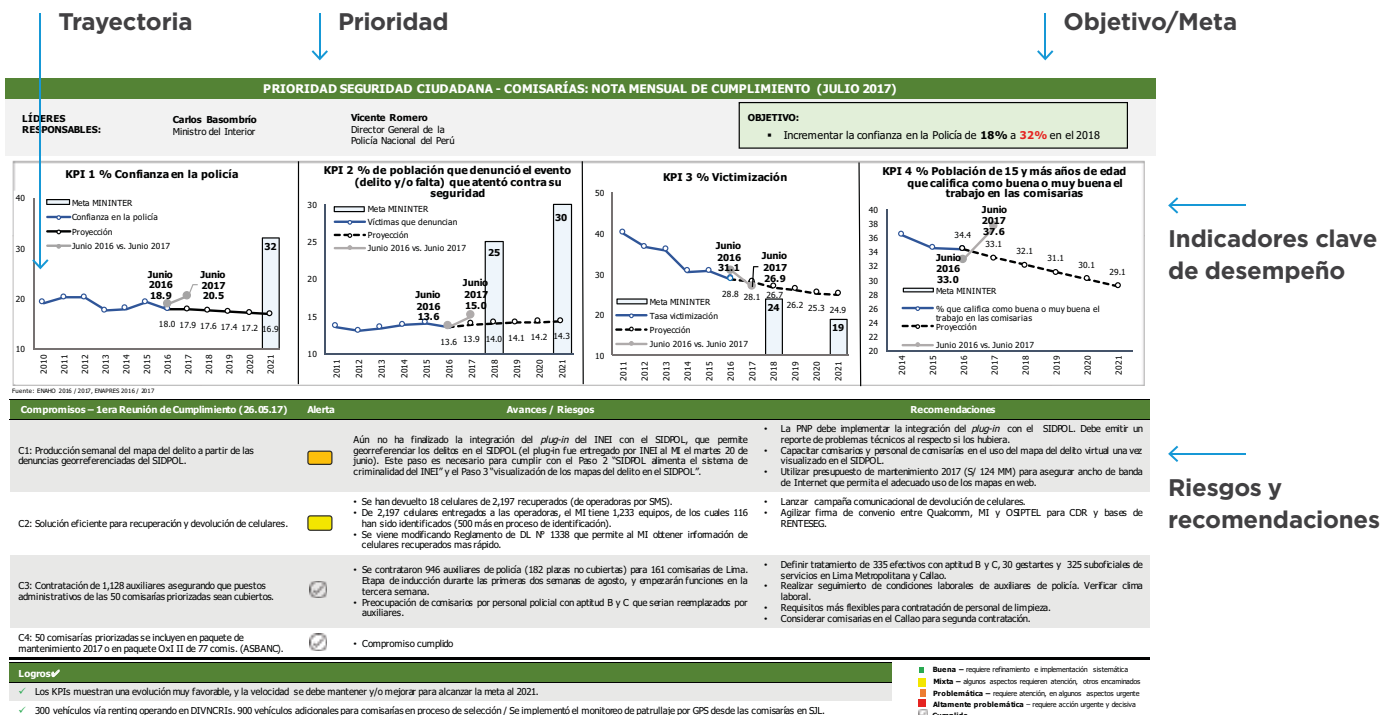
Reportes al jefe del ejecutivo y a los principales dirigentes

Además de mantener actualizados los tableros de seguimiento y elaborar las presentaciones para las reuniones de seguimiento, el CdG debe preparar informes periódicos para garantizar que el jefe del ejecutivo y los principales líderes gubernamentales puedan hacer su parte para una gestión orientada a resultados. Esto facilita que se tomen decisiones oportunas sobre cuestiones que no pueden esperar

⁵² En sectores como la educación, es posible que los datos de resultados solo estén disponibles una vez al año (por ejemplo, el desempeño de los estudiantes). Por lo tanto, la identificación de fuentes de datos más regulares de resultados intermedios es fundamental para alimentar las reuniones de seguimiento.

hasta la siguiente sesión, y también puede actuar a modo de “pequeño empujón” (Barber, 2007) para mantener la atención en las prioridades por parte del jefe del ejecutivo y de los ministerios, especialmente cuando el primero no asiste a todas las reuniones de seguimiento. En general, estos reportes (bajo la forma de memorandos, notas o *one-pagers*) son breves y específicos, y presentan la situación actual de la prioridad con respecto a la trayectoria predefinida, el conjunto de obstáculos o dificultades principales que pueden estar retrasando el cumplimiento y las opciones propuestas para que el jefe del ejecutivo tome una decisión (véase el gráfico 3.11 para un ejemplo de memorando de una *delivery unit* en un país de ALC). En función del estilo y las preferencias de cada jefe del ejecutivo, también será posible incluir un anexo con un desglose más detallado de los datos y el análisis. También se han dado casos en que los informes han sido incluso más breves y se han entregado a través de mensajes de texto, aunque este enfoque puede adolecer de limitaciones a la hora de transmitir adecuadamente la situación y las opciones disponibles.

Gráfico 3.11.
Ejemplo de memorando mensual para el jefe del ejecutivo y los principales líderes gubernamentales



Un informe o memorando típico suele abarcar una serie de elementos y criterios clave. En primer lugar, su función principal es ayudar a que los líderes gubernamentales comprendan el desempeño y los obstáculos al cumplimiento, y puedan tomar las decisiones adecuadas para superarlos. El informe necesita abordar cuatro cuestiones clave: 1) ¿cómo lo estamos haciendo?; 2) ¿vamos por buen camino?; 3) ¿qué se interpone en el camino? y 4) ¿qué debemos hacer al respecto? En segundo lugar, y en lo que respecta a la forma de elaborarlos, los informes deben utilizar un lenguaje claro y directo, utilizar elementos visuales y gráficos para ilustrar los puntos relevantes, y evitar en lo posible el empleo de términos propios de la jerga técnica. Las frases deben ser cortas y emplear verbos activos; la información debe ser precisa y detallada, y el lenguaje objetivo. En tercer lugar, los informes sobre una prioridad determinada deben referir siempre al mismo conjunto de indicadores y metas, para evitar “correr el arco” a los MDO y para permitir la identificación de tendencias a lo largo del tiempo.

Por último, los informes deben adaptarse no solo a las preferencias de los destinatarios, sino también al uso que se les vaya a dar. Por ejemplo, algunos jefes del ejecutivo y líderes gubernamentales consideran que cuando están bajo presión los gráficos de tendencias y las viñetas son más eficaces que las páginas de un texto. El uso previsto del material (por ejemplo, cuáles acciones se pretende implementar) determina el formato, el contenido y las recomendaciones que se plasmarán. Por ejemplo, si se espera que el informe dé lugar a una reunión de seguimiento con los ministros o los directores de los organismos porque el desempeño va por mal camino, será necesario un informe básico que destaque la preocupación por el bajo desempeño y los mensajes clave para la acción. Otra posibilidad es que los jefes del ejecutivo utilicen los informes principalmente para examinar decisiones de políticas y de gestión más amplias. En este caso, los informes deberán incluir una evaluación más detallada de las opciones disponibles.

Desbloqueo de obstáculos para el cumplimiento

Complementar el monitoreo del desempeño con un enfoque de apoyo a la mejora es un valioso componente de la labor del CdG. Es posible sostener que un centro se gana el derecho de “desafiar” al resto



“

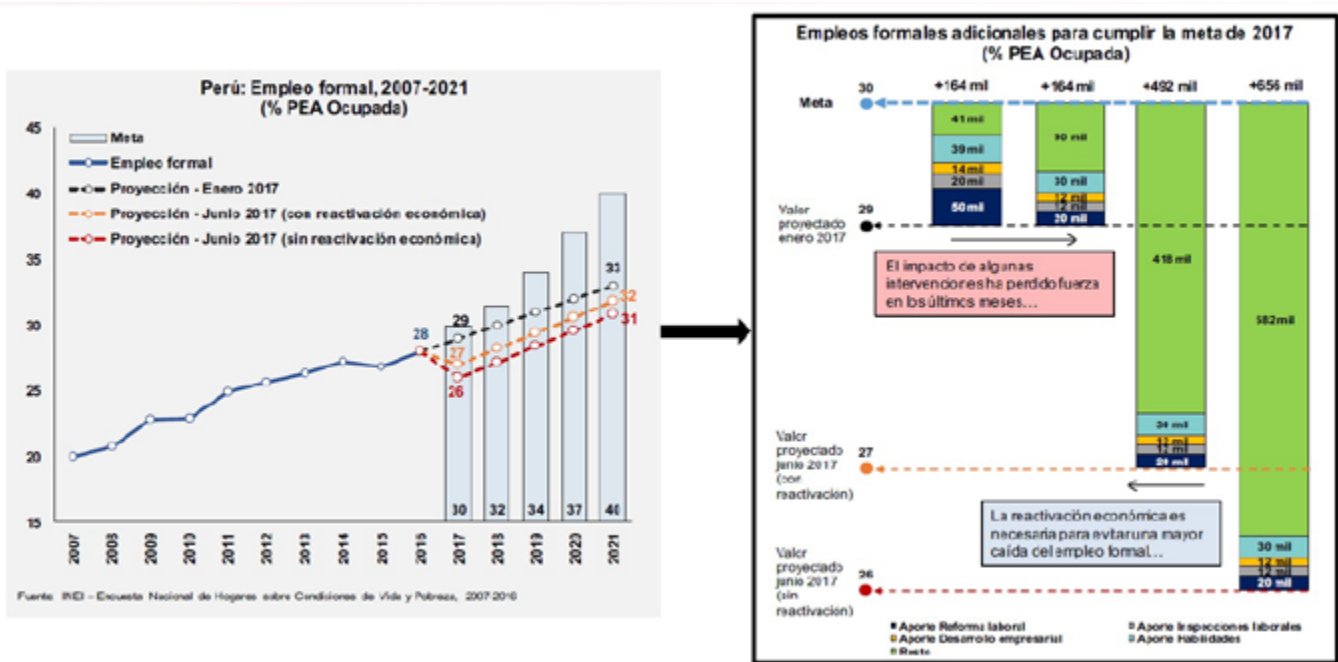
Es posible sostener que un centro se gana el derecho de ‘desafiar’ al resto del gobierno cuando presta apoyo y se pone codo con codo con los ministerios, departamentos y organismos en la tarea de cumplir las promesas a los ciudadanos”.

del gobierno cuando presta apoyo y se pone codo con codo con los MDO en la tarea de cumplir las promesas a los ciudadanos. Por otro lado, además de la función de aportar un análisis independiente para comprender los complejos sistemas de prestación de servicios, el centro puede desempeñar un papel de intermediario entre los organismos para eliminar los cuellos de botella. El primer paso consiste en comprender, junto con el MDO encargado de la implementación, qué es lo que está impidiendo avanzar. Se pueden utilizar muchos instrumentos para comprender acabadamente la naturaleza de los obstáculos existentes. Además, tales instrumentos permitirán desarrollar explicaciones preliminares de los factores que bloquean el avance, reunir evidencias para probar y refinar dichas hipótesis (incluyendo revisión documental, trabajo de campo, entrevistas, talleres, grupos focales, encuestas, mapas de la experiencia de los beneficiarios, etc.), resumir las conclusiones e informarlas a los encargados de la toma de decisiones, y, finalmente, elaborar recomendaciones para la acción, incluidos diferentes escenarios y dilemas (véase el gráfico 3.12). Estos instrumentos pueden incluir:

- *Árboles de problemas* que desglosan una cuestión en componentes más específicos para identificar la raíz del problema y separar las causas de los síntomas. Otras herramientas, como los *diagramas de espina de pescado* y el *análisis de campos de fuerza*, tienen una finalidad similar.
- *Mapeo y análisis de los sistemas de prestación de servicios*. Las cadenas de cumplimiento son un instrumento útil para planificar el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. Analizar cómo funcionan estas cadenas en la práctica también puede ayudar a localizar en qué eslabón ha surgido un obstáculo.
- *Diversos enfoques del trabajo de campo*. La manera más eficaz de entender los desafíos que presenta el cumplimiento es observar los problemas que tiene la implementación en la primera línea y escuchar a los funcionarios sobre los retos a los que se enfrentan. A menudo, el personal de la administración central tiene poca experiencia en la implementación de políticas públicas. Visitas y análisis estructurados de la actividad también pueden servir de base para la elaboración de futuras políticas públicas. Como estas actividades suelen consumir mucho tiempo por parte del personal del CdG, es necesario desarrollarlas de forma selectiva.

Gráfico 3.12.

Análisis del impacto de las distintas políticas públicas en el objetivo prioritario



Fuente: Elaboración propia.

Nota: *Delivery unit* de un país de América Latina. La imagen de la izquierda presenta la trayectoria prevista para el objetivo de creación de empleo formal (en barras) y proyecciones alternativas basadas en diferentes escenarios económicos (en líneas). En la imagen de la derecha, cada barra indica el impacto previsto de determinadas opciones de políticas recomendadas para acelerar el avance.

Además de estas herramientas, y para casos concretos, el CdG puede plantear un enfoque más estructurado e intensivo para resolver los problemas del cumplimiento.

La *delivery unit* de Reino Unido codificó los tipos de problemas y desarrolló un protocolo de intervención para cada uno de ellos. Dicho protocolo incluía desde simples comprobaciones con los organismos de implementación para problemas de bajo impacto, hasta redefiniciones urgentes y a gran escala de las políticas públicas para los problemas más graves. El principal instrumento desplegado por la *delivery unit* fue la inmersión en profundidad (*deep dive*), o revisión de prioridades, considerada como la herramienta más importante y eficaz utilizada por la Unidad de Cumplimiento del Primer Ministro (PMDU) (Barber, 2016; Etheridge y Thomas, 2016). Estas revisiones proporcionaban un análisis rápido del

estado de cumplimiento en un área prioritaria determinada, identificaban la causa del retraso y proponían medidas correctivas. Aunque los ministerios y organismos tienen los conocimientos sectoriales, el CdG, junto con el personal de primera línea, puede aportar perspectivas externas y desafiarlos para que examinen las operaciones y prácticas existentes. Las revisiones de prioridades se ejecutaban por el CdG y los respectivos organismos de todo el sistema de prestación de servicios, a través de un equipo conjunto que trabajaba entre cuatro y seis semanas. Incluían las siguientes etapas clave:

- Recolección de datos sobre la prioridad y elaboración de hipótesis iniciales acerca de los factores que podrían estar limitando el desempeño (utilizando, por ejemplo, herramientas como los “árboles de problemas”).
- Entrevistas y debates con los actores de todos los puntos de la cadena de cumplimiento, incluidas visitas sobre el terreno para examinar la implementación en primera línea y comprobar las hipótesis.
- Elaboración de un informe con recomendaciones y dilemas concretos para los encargados de la toma de decisiones.
- Seguimiento continuo de la ejecución del plan de acción aprobado.

Estas herramientas reflejan el valor que tiene complementar el monitoreo cuantitativo del desempeño con métodos cualitativos para comprender las causas profundas de los retrasos o problemas en la prestación. Algunos de los datos más valiosos deben obtenerse de los funcionarios de primera línea o de los beneficiarios, mediante entrevistas o grupos focales. Por lo tanto, un equipo de desempeño sólido en el CdG debe poseer estas habilidades y herramientas, además de las necesarias para el análisis de datos cuantitativos. Existen múltiples técnicas de ciencias sociales y de gestión que podrían utilizarse. Por ejemplo, el centro puede considerar la técnica de los “cinco porqués” (*five whys*) durante las entrevistas, un método por el cual el entrevistador sigue insistiendo (*¿por qué?*) hasta llegar a la raíz de los problemas, y no se detiene frente a las explicaciones superficiales o inmediatas (Bryar y Carr, 2021). Por supuesto, cada actor puede tener una perspectiva parcial o sesgada de la cuestión, pero triangular esos diferentes puntos de vista puede contribuir a reforzar la validez de las conclusiones.

Al igual que en el caso de la función de coordinación de políticas públicas, aunque no se disponga fácilmente de estas herramientas para la resolución de problemas, el CdG también puede aportar valor añadido en determinados contextos al remover los obstáculos de manera menos formal. El poder del centro y su perspectiva del gobierno en su conjunto le permiten acelerar o desbloquear procesos que suelen estar fuera del alcance de la mayoría de los MDO. En ocasiones, la respuesta puede ser tan sencilla como saber a quién llamar en otros MDO u oficinas (Finanzas, Asuntos Jurídicos, Recursos Humanos, etc.), ya que el CdG suele tener acceso a un grupo de contactos más amplio que los funcionarios de los ministerios competentes. Aun así, en entornos más avanzados, un enfoque proactivo y sistemático sería un complemento importante de estas actividades operativas o menos formales, para garantizar que los problemas puedan abordarse de manera oportuna y exhaustiva.

Gestión política de las políticas públicas

La función política del CdG incluye cuatro componentes esenciales: 1) su papel en la gestión de la economía política general y la dirección estratégica del gobierno, que incluye la gestión de los principales actores externos; 2) la alineación de los actores internos del poder ejecutivo, especialmente en contextos de coalición; 3) la exploración, anticipación y gestión proactivas de los conflictos sociales, especialmente los de naturaleza multidimensional, y 4) la coordinación de las transiciones gubernamentales. Aunque la labor de asistencia técnica del BID no se ha centrado en esta función, en este capítulo se resumen brevemente algunas posibles herramientas para apoyarla.

Gestión de la economía política del gobierno

Las decisiones clave relativas a la estrategia del gobierno pueden estructurarse mediante el uso de comités políticos de alto nivel.

Paralelamente a las rutinas de gestión comentadas anteriormente, la constitución de un foro regular para que los líderes políticos del gobierno debatan, revisen y decidan sobre las principales decisiones políticas y en materia de políticas públicas puede contribuir a estructurar el proceso

de toma de decisiones. Este proceso más ordenado puede facilitar la consideración de perspectivas alternativas y el uso de evidencias, la resolución interna de los desacuerdos (minimizando las controversias públicas) y el desarrollo de un consenso en el seno del liderazgo que proporcione suficiente respaldo a las políticas clave. En cada país, la composición y las características de este órgano reflejarán sus propios acuerdos políticos e institucionales. En ALC, uno de los ejemplos más institucionalizados es el comité político del CdG chileno, que ha existido en todas las administraciones de las últimas décadas como un foro semanal para la toma de decisiones de alto nivel. Por lo general se encuentra integrado por los siguientes actores principales del centro:

- La ministra del Interior, que suele ser una *primus inter pares* dentro del gabinete, ya que también es la vicepresidenta del país.
- El ministro de la presidencia, que es el principal actor del CdG que dirige las negociaciones políticas del gobierno, incluidas las relaciones con el Congreso.
- El ministro de Hacienda.
- El ministro responsable de la comunicación gubernamental.

Este grupo permite integrar los aspectos políticos, de las políticas y de comunicación. Un funcionario entrevistado para el presente estudio consideró que estos últimos constituyen los tres factores clave que determinan la estrategia global de un gobierno y que deben ser alineados por el CdG. En algunas administraciones chilenas, el presidente ha incluido miembros adicionales en el comité político, como los líderes de los partidos que conforman el gobierno, la dirección del Congreso y los ministros sectoriales responsables de áreas de políticas prioritarias que deben integrarse en todas las decisiones importantes. Por ejemplo, a partir de 2022 la ministra de la Mujer y la Equidad de Género es miembro del comité político, ya que esta cuestión fue una de las principales promesas electorales del nuevo presidente. En algunas administraciones, los asesores directos del presidente (que tienen sus oficinas en el “Segundo Piso” del palacio presidencial de La Moneda) han complementado al comité político como fuente de insumos para la toma de decisiones presidenciales (Rozas-Bugueño y Martín-Münchmeyer, 2020; Dumas, Lafuente y Parrado, 2013; Egaña Baraona y Chateau Herrera, 2011).

El CdG puede utilizar herramientas y equipos más específicos para apoyar su papel en la gestión política de las políticas. Dada la necesidad de coordinar las negociaciones con los actores externos relevantes para avanzar con los objetivos prioritarios, el centro puede también mapearlos en función de su grado de influencia, sus posiciones con respecto a la agenda del gobierno y su interés en prioridades concretas. Existen múltiples herramientas y matrices para el mapeo y el análisis de los actores que pueden ayudar a visualizar y poner a prueba estos conocimientos, y que pueden ser muy útiles al momento de elaborar un plan de acción relativo a la participación y gestión de los actores (que, a su vez, puede ser un elemento relevante dentro de un plan de cumplimiento). El análisis de redes, con el apoyo de programas informáticos específicos, también puede ayudar a visualizar las conexiones entre los actores. Estos tipos de análisis también son valiosos durante el propio proceso de priorización, ya que la viabilidad o la secuencia de los diferentes objetivos de políticas pueden tener que pasar por el tamiz de las consideraciones políticas. Además, este análisis no debe limitarse a representar una cartografía del conjunto de actores existentes y los equilibrios resultantes, sino que también debe ayudar a identificar las oportunidades de ampliar el espacio para cumplir las prioridades de políticas de la administración. Un equipo del CdG puede encargarse de actualizar continuamente estos mapas como herramienta para los líderes responsables de las negociaciones y decisiones políticas. También puede llevar un registro de las reuniones y los acuerdos alcanzados con los distintos actores para preservar este conocimiento crítico incluso durante las rotaciones de liderazgo del centro. Por último, este equipo podría participar de las rutinas de monitoreo para mantener una estrecha alineación entre la agenda de políticas y la dinámica cambiante de los actores, al tiempo que inyecta la visión política de la administración en todas las decisiones gubernamentales importantes.

Gestión de la coalición

En el creciente número de casos en que existe un gobierno de coalición, el papel del CdG en la coordinación política interna es aún más sobresaliente. El primer paso consiste en garantizar que las prioridades y las políticas clave del gobierno sean claras y hayan sido consensuadas con todos los miembros de la coalición. Es posible que el centro deba impulsar y guiar un proceso formal de consulta y compromiso

explícito para robustecer esta dirección general. Dicho compromiso puede materializarse mediante la formalización de un “acuerdo de coalición” que esté refrendado por todos los partidos gobernantes. Estas herramientas se utilizan con frecuencia en los países europeos dirigidos por gobiernos de coalición, como Alemania, Bélgica, Italia y Países Bajos. Aunque no son jurídicamente vinculantes, la evidencia sugiere que son sumamente útiles para orientar y delimitar con eficacia las políticas aplicadas por los socios de la coalición (Klüver y Bäck, 2019). En segundo lugar, el CdG debe establecer instancias periódicas de revisión y toma de decisiones entre los partidos para supervisar la implementación del acuerdo y hacer frente a los nuevos desafíos y problemáticas que cada administración debe abordar. Tales instancias pueden ayudar a resolver desacuerdos entre ministros de distintos partidos y, en los casos en que los nombramientos políticos dentro de cada ministerio se hayan distribuido entre los partidos (por ejemplo, las “cuotas” de los partidos en cada ministerio de Chile durante varias administraciones posteriores al año 1990; véase Siavelis et al., 2022), también para resolver posibles discrepancias verticales entre los ministros y sus adjuntos.

Estas instancias suelen ser informales y coexistir con el gabinete oficial y los procedimientos interministeriales (OCDE, 1998), pero son fundamentales para mantener la coordinación política. A pesar de que el gobierno de coalición de Reino Unido (2010-15) estableció formalmente un Comité de Coalición con igual número de miembros de ambos partidos, y objetivos y normas de funcionamiento explícitos,⁵³ en la práctica, las negociaciones políticas internas fueron llevadas a cabo por los dos principales líderes de cada partido (el “Quad”). El enfoque y los instrumentos específicos varían según los países. Por ejemplo, es posible que los procesos más formales solo sean viables en países en los que los propios partidos y sistemas de partidos estén suficientemente institucionalizados. En muchos países de ALC, sin embargo, los partidos son organizaciones poco estructuradas, caracterizadas por procedimientos informales y una baja cohesión organizativa (Davila Gordillo y Wylie, 2021). En Ecuador, por ejemplo, la

⁵³ El estatuto del Comité establecía que se reuniría cuando fuera necesario para “gestionar los asuntos y las prioridades del gobierno y la implementación y el funcionamiento del acuerdo de coalición”. Estipulaba los diez ministros que lo conformarían (cinco de cada partido) y exigía que al menos dos miembros de cada partido estuvieran presentes para que existiera quórum (véase <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/cabinet-committee-system-may-2010.pdf>).

baja institucionalización del partido gobernante se ha asociado con la alta prevalencia de amigos personales y familiares, con cargos formales o no, como asesores cercanos al presidente (Basabe Serrano y Medina, 2022). El enfoque del centro debe poder adaptarse a las características específicas de cada sistema de partidos, sin dejar de establecer mecanismos que fomenten la coordinación política interna. Sin estos mecanismos se corre el riesgo de que los gobiernos se fragmenten y que los desacuerdos sean expresados públicamente antes de ser abordados de manera interna, y que no exista la suficiente cohesión para cumplir prioridades de políticas ambiciosas.

Anticipación y manejo de conflictos sociales

Los últimos acontecimientos en todo el mundo han demostrado que un componente importante de la función del CdG es la anticipación y gestión de los conflictos sociales. A medida que los retos a los que se enfrentan los ciudadanos se hacen cada vez más complejos y los gobiernos luchan por resolver las desigualdades, la resolución de los problemas de cohesión social se torna aún más crítica. Para detectar señales tempranas de posibles conflictos, el gobierno necesita recopilar y procesar sistemáticamente la información procedente de los actores externos. Se espera que cada ministerio, organismo y gobierno subnacional mida periódicamente “el pulso” de los principales actores en su sector, y el CdG deben encargarse de establecer canales de comunicación para las actualizaciones pertinentes. El centro necesita capacidad para analizar la información y para identificar cuestiones que puedan requerir su intervención, debido a su gravedad potencial o a su carácter transversal (por ejemplo, cuando las decisiones de un área de políticas puedan afectar a los actores de otros sectores). Como ocurre con la mayoría de las funciones del CdG, la cuestión crítica es cómo proceder de manera sistemática y proactiva: cuando la crisis ya se ha producido, suele ser demasiado tarde. Sin embargo, también habrá ocasiones en que surjan crisis inesperadas y el CdG deba desempeñar un papel de “bombero” para los planes de respuesta; esto es así porque se trata del único órgano capaz de reunir el triángulo político, de políticas y de comunicación que normalmente se necesita para responder a los conflictos. Pero incluso esta función puede desarrollarse con mayor eficacia si se mejoran las capacidades de anticipación.

Esta capacidad preventiva puede desarrollarse mediante una combinación de herramientas tradicionales e instrumentos de previsión más modernos. Tradicionalmente, los gobiernos han detectado los conflictos emergentes analizando las fuentes de los medios de comunicación, siguiendo la opinión pública e interactuando continuamente con los grupos de interés organizados. Más recientemente, el rastreo de datos de plataformas de redes sociales de código abierto ha proporcionado indicaciones tempranas de tensiones crecientes. Pero una cuestión clave (especialmente para los países de ALC que han enfrentado una grave inestabilidad en los últimos años) pasa por dilucidar si los gobiernos pueden ser capaces de anticiparse a estos conflictos incluso antes de que hayan surgido tales signos visibles. Existe una amplia investigación académica y comercial centrada en la previsión de situaciones de conflicto o disturbios importantes. Aunque este tipo de evento no puede predecirse a la perfección, se han identificado algunos factores que podrían funcionar como impulsores; por ejemplo, las recesiones económicas, el aumento de los precios de los alimentos, la mayor desigualdad y la ocurrencia de acontecimientos similares anteriores, entre otros (Redl y Hlatshwayo, 2021). La disponibilidad de datos de alta frecuencia sobre la inflación y la opinión en redes sociales puede ayudar en la tarea de actualizar continuamente estas previsiones, al igual que el vínculo directo con los ciudadanos permite conocer sus preocupaciones y ansiedades. El CdG también puede complementar estas fuentes tradicionales de información con modelos cuantitativos dirigidos a evaluar la probabilidad de conflictos sociales importantes.

Una vez que ha surgido un conflicto, el centro puede tener que supervisar o coordinar directamente su respuesta, dependiendo de la naturaleza del conflicto. Los ministerios y organismos son los principales responsables de la gestión de los actores clave en sus respectivas áreas de políticas, incluida la resolución de conflictos. El papel del CdG consiste en proporcionar una orientación general, monitorear la evolución del conflicto e intervenir cuando corresponda. Algunos eventos pueden tener repercusiones tan graves o multisectoriales que requerirán de la actuación de numerosos ministerios y organismos. En estas situaciones, se espera que el CdG coordine la respuesta del gobierno, lo que garantiza un apoyo político de alto nivel e intervenciones y mensajes coherentes (política, de políticas y comunicación). Esta coordinación puede instrumentarse mediante la

creación de un grupo de trabajo específico o un comité de contingencia en el que participen los organismos implicados en el asunto, o incluso también empleando un mecanismo ya existente (como un comité político). Como ocurre con toda la labor del CdG, la respuesta rápida a las contingencias debe funcionar en paralelo a las rutinas en curso centradas en las prioridades de políticas a mediano plazo.

Coordinación de transiciones

Un último componente de esta función política del centro es la coordinación de las transiciones entre las administraciones saliente y entrante. Se trata de una función transversal que solo puede asumir el CdG, naturalmente posicionado para garantizar el empleo de principios y enfoques coherentes en todos los sectores. Algunos países de ALC han regulado normativamente sobre la obligación de la administración saliente de proporcionar información y apoyo administrativo al equipo entrante. En Brasil, por ejemplo, la *Casa Civil* desempeña una función de coordinación (véase la Ley N.º 10.609 de 2002). Pero en la mayoría de los casos, como Colombia y México, la legislación vigente solo proporciona orientaciones administrativas generales acerca de los informes que debe elaborar la administración saliente, sin hacer referencia a un proceso de colaboración entre ambos equipos. Por lo tanto, la colaboración y el intercambio de información dependen principalmente de la buena disposición de la administración saliente y de cada ministro en particular. En algunos casos, las normas informales o el impulso presidencial pueden resultar suficientes para construir un proceso de colaboración. Por ejemplo, en la transición colombiana de 2022, la presidencia coordinó un proceso de empalme mediante el cual todos los ministros salientes se reunieron con los respectivos equipos entrantes (véase el gráfico 3.13). Pero en un contexto de mayor polarización y estilos de liderazgo personalizados, esta disposición a la apertura puede que no siempre esté presente. En algunos países de la OCDE existen marcos de transición más detallados (véase el recuadro 3.6) que podrían ser de utilidad para los países de ALC.

Gráfico 3.13.

Reunión de transición en la presidencia entre las administraciones entrante y saliente, Colombia, 2022



Fuente: MBG. A esta hora inicia en la Presidencia de la República la reunión de empalme del Gobierno saliente de Iván Duque y del entrante de Gustavo Petro. Comunicando Noticias. 5 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.comunicandonoticias.com/2022/07/05/a-esta-hora-inicia-en-la-presidencia-de-la-republica-la-reunion-de-empalme-del-gobierno-saliente-de-ivan-duque-y-del-entrante-de-gustavo-petro/>.

RECUADRO 3.6. TRANSICIONES GUBERNAMENTALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Dentro de las democracias presidenciales, Estados Unidos cuenta con el marco más detallado en materia de transiciones de gobierno. El Congreso aprobó por primera vez la Ley de Transición Presidencial en 1963 y desde entonces la ha modificado en repetidas ocasiones (CRS, 2020). Además de especificar los servicios, las instalaciones e incluso el financiamiento que se espera que reciba el equipo entrante durante la fase de transición, la ley pide al presidente que establezca un Consejo de Coordinación de la Transición a la Casa Blanca para orientar a todos los organismos federales. El Consejo es presidido por un alto funcionario de la Oficina Ejecutiva del Presidente, que reporta periódicamente al Congreso sobre las disposiciones que se establecen. Paralelamente, un Consejo de Directores de Transición de los Organismos, copresidido por la Oficina de Gestión y Presupuesto, trabaja para poner en práctica dichas orientaciones en todos los organismos. Por supuesto, a pesar de que los procesos se encuentran regulados por una ley, su implementación presenta variaciones en las distintas transiciones.

En las democracias parlamentarias como Australia, Canadá, Nueva Zelanda o Reino Unido, los manuales o guías de gabinete basados en convenciones constitucionales suelen definir los tipos de actividades que las administraciones salientes pueden llevar a cabo hasta que las nuevas tomen posesión de sus cargos. Por ejemplo, estas directrices pueden impedir que la administración saliente adopte nuevas iniciativas de políticas o exigir que el equipo entrante sea consultado al respecto. Dado el breve período de transición que caracteriza a las democracias parlamentarias, las directrices pueden prever que existan reuniones entre funcionarios y partidos de la oposición incluso antes de las elecciones, con el fin de acelerar el eventual intercambio de información. Esta práctica existe en Reino Unido desde los años sesenta, aunque las directrices formales son escasas y permiten importantes variaciones en su implementación, lo que en parte se explica por un papel limitado del Centro de Gobierno a la hora de coordinar un enfoque coherente (Haddon y Varma, 2014).

Para que las transiciones tengan éxito, los equipos entrantes deben tener en cuenta la información referida a las políticas, los presupuestos y la organización que necesitan para ponerse en marcha. Un informe reciente recomienda que los equipos entrantes de Brasil, a nivel federal y estadual, se centren en los siguientes tipos de información (Marini, Falcão Martins y Vilhena, 2022):

- Las principales políticas públicas y sus logros.
- Proyectos en curso y en preparación.
- Información presupuestaria relacionada con tales políticas públicas y proyectos, incluidos los desembolsos pendientes.
- Organización y estructura de cada ministerio y organismo, para analizar su adecuación a las nuevas prioridades.
- Composición y perfil del personal.

El CdG puede establecer que la plantilla, las normas y el cronograma sean comunes para todo el gobierno con el propósito de garantizar que la información se presente a los equipos entrantes de todas las áreas de políticas, y que los ministerios y organismos disponen de directrices coherentes acerca de cómo responder a las solicitudes adicionales. Formalizar este tipo de acuerdos mediante un marco legal con directrices claras reduciría la dependencia de la buena voluntad de la administración saliente y mejoraría el desempeño del gobierno de forma sostenible.

Comunicaciones, rendición de cuentas y compromiso ciudadano

La función de comunicación, rendición de cuentas y compromiso ciudadano se centra en tres componentes esenciales: 1) la alineación de las comunicaciones del gobierno; 2) la construcción de la confianza ciudadana mediante un afianzamiento sistemático de la rendición pública de cuentas por el desempeño, y 3) el compromiso de los ciudadanos a lo largo del ciclo de políticas para co-crear resultados.

Coordinación y estándares de comunicación

Una estrategia para el gobierno en su conjunto que fomente una narrativa y una comunicación coherentes con los ciudadanos es un elemento crucial de la gestión de la comunicación. Según la OCDE (2021: 42), “una estrategia de comunicación es un documento escrito

y sujeto a plazos que identifica una solución de comunicación a un problema, establece el enfoque para alcanzar sus objetivos y define las actividades y tácticas que deben llevarse a cabo”. Definir esa estrategia integrada puede reforzar la coherencia de las comunicaciones entre los ministerios y los organismos, así como el establecimiento de una narrativa común de las acciones del gobierno para su difusión entre los ciudadanos. También puede ser de utilidad para minimizar la tendencia de los ministerios y organismos a centrarse en sus propias iniciativas, en lugar de comunicar las prioridades del gobierno en su conjunto. Solo la mitad de los países de la OCDE encuestados en 2020-21 ha establecido una estrategia de comunicación del gobierno en su conjunto en los últimos años (OCDE, 2021).

En muchos casos, la naturaleza vertiginosa del actual entorno mediático dificulta la definición de un enfoque a mediano plazo para las comunicaciones. No obstante, hay una serie de iniciativas que los CdG pueden adoptar para avanzar hacia un enfoque más holístico de las comunicaciones gubernamentales, a saber:

- Crear y actualizar continuamente los calendarios o grillas para organizar las actividades y los hitos de la comunicación gubernamental con el fin de evitar solapamientos (y posibles conflictos) entre organismos.
- Exigir que las campañas públicas sean implementadas bajo la coordinación del CdG.
- Establecer rutinas de coordinación con los equipos ministeriales de comunicación para compartir información y buenas prácticas, armonizar contenidos y supervisar la implementación de la estrategia.
- Establecer un marco y unas directrices que se actualicen periódicamente para que el empleo que los organismos y funcionarios hacen de los medios sociales responda a un propósito, lo que puede incluir disposiciones normativas sobre privacidad de los datos, códigos de conducta, y objetivos y políticas generales de comunicación; en Chile, esto se definió como parte de un [“Kit Digital”](#) desarrollado para todas las comunicaciones digitales (OCDE, 2021).

- Analizar y compartir las evidencias de lo que funciona en las comunicaciones, especialmente ahora que las comunicaciones digitales han ampliado las oportunidades de medir el impacto de diferentes mensajes. En este sentido, el uso de las ciencias del comportamiento durante la COVID-19 ha demostrado el valor de la evidencia para moldear los comportamientos sociales que son críticos para el éxito de las políticas públicas (OCDE, 2021).
- Integrar los sitios gubernamentales en sitios web unificados, como se hace en Brasil, Panamá, Perú y Uruguay.
- Definir las directrices visuales de la marca en todos los materiales y documentos gubernamentales.

Rendición de cuentas pública por el desempeño

Se ha demostrado que el cumplimiento de los objetivos de las políticas y la comunicación de los resultados aumentan la confianza en el gobierno.

Una comunicación eficaz, que aumente la confianza en el gobierno, debe basarse en evidencias sólidas sobre las intervenciones de políticas y sus resultados, así como sobre los retos a los que se enfrenta su ejecución. Se ha demostrado que el cumplimiento de los objetivos de las políticas y la comunicación de los resultados aumentan la confianza en el gobierno. Para ser creíbles, los gobiernos deben fijar objetivos claros de antemano e informar sobre los avances realizados para su cumplimiento. En un entorno informativo saturado, esto no puede constituir un ejercicio puntual, sino que se trata de algo que exige tenacidad y atención continuas. En tiempos recientes, los gobiernos han desarrollado dos herramientas principales con ese propósito. En primer lugar, han perfeccionado la presentación de tableros de seguimiento del desempeño que ofrecen información actualizada sobre la implementación de los objetivos prioritarios (véase el gráfico 3.14). Estos tableros suelen presentar datos concretos sobre el cumplimiento de las prioridades en relación con los objetivos y las trayectorias predefinidos, los cuales son complementados con descripciones cualitativas de las intervenciones realizadas por el gobierno y otros materiales visuales (vídeos, infografías, etc.) para comunicar al público no experto. Los tableros de seguimiento también pueden proporcionar materiales adicionales, como información georreferenciada sobre la ubicación física de estas intervenciones y/o de sus impactos. En algunos casos, el uso de plataformas de código abierto ha facilitado la reutilización de este

instrumento por parte de otros gobiernos. Hoy en día, la mayoría de los gobiernos disponen de capacidades tecnológicas suficientes para desplegar este tipo de herramientas.

Gráfico 3.14.

Ejemplos de tableros públicos de seguimiento de desempeño para objetivos prioritarios



Fuentes: Gobierno de Canadá. Mandate Letter Tracker: Delivering results for Canadians. Ottawa: Gobierno de Canadá; 2021. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/mandate-tracker-results-canadians.html>; Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Compromisos de la Ciudad. Buenos Aires: CABA; 2016. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/compromisos>; Gobierno de la Provincia del Cabo Occidental. WCG Game Changers. Ciudad del Cabo: Gobierno de la Provincia del Cabo Occidental; 2023. Disponible en: <https://www.westerncape.gov.za/game-changers/>, y Oficina de Auditoría de Nueva Gales del Sur; 2017. Disponible en: <https://www.audit.nsw.gov.au/our-work/reports/progress-and-measurement-of-the-premiers-priorities>.

El segundo instrumento consiste en que el jefe del ejecutivo y los principales líderes del gobierno mantengan reuniones públicas periódicas sobre la marcha de sus prioridades. Esta rutina contribuye a mantener la atención sobre las prioridades, ya que la opinión de los líderes gubernamentales con frecuencia es difundida y amplificada por los medios de comunicación. Esto puede ponerse en práctica mediante reuniones públicas específicas en las que los líderes gubernamentales presenten los avances en sus objetivos prioritarios. Tres experiencias

recientes de ALC (en Colombia; en el estado de Jalisco, México; y en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina) ofrecen prácticas pertinentes a este respecto (véase el recuadro 3.7).

RECUADRO 3.7. RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS SOBRE OBJETIVOS PRIORITARIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En 2015, el gobierno de Colombia anunció 21 objetivos prioritarios correspondientes a cada ministerio del gobierno nacional. La mayoría de los objetivos se definieron como resultados (como reducir la pobreza, crear empleo y aumentar las exportaciones, entre otros) con metas cuantificables. Luego, el presidente inició una gira por varias regiones del país, denominada Estamos Cumpliendo (Acosta y González, 2018). En estas jornadas, el presidente y los respectivos ministros firmaron un “cheque” simbólico para comunicar el compromiso con estas metas, presentaron los avances logrados y dialogaron con los ciudadanos y actores invitados al evento.

En el estado de Jalisco (México), las Glosas Ciudadanas eran sesiones anuales de rendición de cuentas dirigidas por el gobernador y que contaban con la presencia de expertos, académicos y líderes de la sociedad civil. El objetivo de las reuniones consistía en debatir los avances del plan de desarrollo del gobierno entre 2014 y 2018 (véase el gráfico R3.7.1). Los ciudadanos también podían formular preguntas al gobernador y a su gabinete. Las sesiones se estructuraron según las dimensiones del plan de desarrollo, y se invitó a expertos para cada una de ellas. La crónica completa de las sesiones puede consultarse en: <https://www.jalisco.gob.mx/es/noticias-referencias/glosa-ciudadana>.

Gráfico R3.7.1. Sesiones de rendición de cuentas en Jalisco



Fuente: <https://elrespetable.com/>, consultado el 22 de diciembre de 2022.

Recuadro 3.7 (continuación)

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, en 2016 el jefe de gobierno anunció (en sus primeros cien días en el cargo) 20 Compromisos de Gobierno materializados en un conjunto de prioridades con objetivos medibles y plazos concretos. Para evitar que se tratara solamente de “otro anuncio más”, el gobierno montó una campaña sostenida de comunicación pública y rendición de cuentas. Además del tablero de seguimiento del desempeño, que acabó convirtiéndose en el sitio no transaccional más visitado del gobierno de la ciudad, con más de 100.000 visitantes únicos mensuales, el elemento más importante de la rendición de cuentas consistió en las sesiones periódicas tipo *town hall*. En dichas reuniones el jefe de gobierno y su gabinete presentaban una actualización de los avances y respondían a las preguntas de los ciudadanos (que podían hacerse de manera presencial o a través de las redes sociales) y los periodistas. Para aumentar el interés de los medios de comunicación en estas sesiones, se utilizó una buena cantidad de gráficos, mapas y otras herramientas visuales. Tanto los medios televisivos como los impresos dedicaron gran atención a estas sesiones, y algunos incluso crearon sus propios tableros de seguimiento de desempeño. Los resúmenes de algunas sesiones pueden consultarse en: <https://buenosaires.gob.ar/noticias/rendimos-cuentas>.

Una cuestión fundamental es garantizar la credibilidad de los datos utilizados en la rendición de cuentas; en este sentido, la colaboración con los institutos nacionales de estadística y las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) puede constituir una herramienta sumamente útil. Tanto en ALC como en el resto del mundo, las EFS evolucionan cada vez más hacia la “auditoría de desempeño” y, por consiguiente, aportan evidencias valiosas sobre lo que funciona y lo que no funciona en las políticas, los programas y las operaciones gubernamentales. Estas evaluaciones pueden ser más provechosas si los encargados de la toma de decisiones del poder ejecutivo, los legisladores y los ciudadanos tienen una participación efectiva (INTOSAI, 2019), pero la evidencia de ALC sugiere que esta participación aún es limitada (Jarquin, Molina y Roseth, 2018). La oficina nacional de estadística puede ser otro aliado relevante, al menos en los casos en que funciona como una dependencia autónoma de la administración, como la [Autoridad de Estadística](#) de Reino Unido.

Estos mecanismos de rendición de cuentas deben integrarse con el resto de la estrategia de comunicación del gobierno, así como con otras funciones del CdG. Los datos concretos sobre el desempeño

son más creíbles cuando se integran dentro de una narrativa más amplia que ponga de relieve el compromiso del gobierno con sus objetivos. Las sesiones aisladas pueden no tener mucho impacto; más bien deben conectarse con temas destacados en las comunicaciones del gobierno y de sus principales líderes (discursos, actos, visitas al terreno, etc.). A su vez, ese enfoque exige que los gobiernos adopten herramientas para establecer y planificar eficazmente las prioridades, así como para monitorear y acelerar su cumplimiento. Los gobiernos solo pueden comunicar resultados si han establecido los procesos internos necesarios para un desempeño sólido. De hecho, un proceso robusto de planificación y monitoreo, que defina hitos claros, puede ser enormemente valioso para el equipo de comunicación y, desde un punto de vista pragmático, puede ayudar a garantizar su aceptación de las sesiones de rendición de cuentas.

Participación a lo largo de todo el ciclo de políticas

Cada vez más, los objetivos prioritarios (especialmente si se definen como resultados) requieren la contribución de actores externos, incluidos los propios ciudadanos. Los resultados de salud dependen más del comportamiento individual de los ciudadanos que de quienes prestan atención primaria y secundaria de salud. A su vez, cuando un adolescente cumple 18 años, por lo general solo habrá pasado alrededor del 15% de sus horas despierto en un aula, lo que subraya que los resultados educativos son coproducidos. En estos y muchos otros casos, la comunicación y rendición de cuentas unidireccional de lo que hacen el gobierno y los servicios públicos no son suficientes; los gobiernos también deben establecer mecanismos para incorporar los insumos de otros actores en las distintas fases del ciclo de elaboración e implementación de políticas. Estos mecanismos también son fundamentales para aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos de gobierno. Hay muchos ejemplos de mecanismos participativos desarrollados por los ministerios y organismos competentes, pero pocos gobiernos han establecido un enfoque sistemático para incorporar los insumos de los ciudadanos en el campo específico de los objetivos prioritarios.

Así pues, los CdG tienen la oportunidad de revisar y ampliar su caja de herramientas para combinar el enfoque tradicional de los procesos internos (planificación, elaboración de presupuestos, monitoreo,

coordinación de la labor de gobierno) con instrumentos adaptados a la participación de los ciudadanos. En ALC, un ejemplo relevante es el papel de los ciudadanos en la definición de objetivos prioritarios en el estado de Pernambuco, Brasil. En este caso, la definición de prioridades y planes comenzó con un paso “de fuera hacia dentro” para incorporar las perspectivas de los ciudadanos. Esto se llevó a cabo mediante una serie de talleres en las 12 regiones del estado, con la participación del gobernador y su gabinete. A continuación, estos aportes fueron filtrados por el CdG, dando lugar a una definición final de objetivos prioritarios por parte de los principales líderes del gobierno. También hay otras herramientas que se han empleado con el propósito de permitir una participación más directa y vinculante de los ciudadanos en la definición de las prioridades. Por ejemplo, varios países de ALC tienen una amplia experiencia con los presupuestos participativos, especialmente a nivel subnacional; en estos casos, una parte del presupuesto público se asigna en función del voto directo de los ciudadanos. En los últimos años se han utilizado herramientas digitales para complementar el enfoque tradicional presencial de este mecanismo, facilitando así una participación más amplia. Las “asambleas ciudadanas” (bajo el epígrafe de democracia deliberativa y/o jurados ciudadanos) son otra innovación reciente. Hasta 2022 existían más de 500 asambleas en todo el mundo. Aunque cada una tiene sus propias características, normalmente están compuestas por ciudadanos elegidos al azar mediante un sorteo cívico, y se espera de ellas que “creen los espacios democráticos para que la gente corriente se enfrente a la complejidad de las cuestiones de políticas, se escuchen unos a otros y encuentren un terreno común. Al hacerlo, crean las condiciones para superar la polarización y reforzar la cohesión social” (Chwalisz, 2022). En París, la asamblea ciudadana puede dar forma a las prioridades de inversión, presentar proyectos de ley al Ayuntamiento, poner en marcha evaluaciones de las políticas existentes y plantear preguntas al Consejo. En otros casos, estas asambleas han pasado a formar parte de comisiones legislativas mixtas (integradas por legisladores y ciudadanos) y funcionan como paneles consultivos para las decisiones de políticas clave. La experiencia hasta la fecha sugiere que el compromiso de los líderes (por ejemplo, el CdG) resulta fundamental para que estos mecanismos sean capaces de conectar eficazmente las opiniones de los ciudadanos y las políticas aplicadas por los gobiernos (Chwalisz, 2022).

Moldear las capacidades y la cultura del gobierno

Esta función tiene cinco componentes principales: 1) aumentar las capacidades y habilidades de la administración pública; 2) promover valores fundamentales e incentivos orientados a la consecución de resultados; 3) fomentar la innovación; 4) gestionar la “negociación del servicio público”, y 5) configurar la estructura del gobierno. El presente capítulo reúne los procesos y las herramientas para llevar a cabo estas actividades.

Capacidades y habilidades

Tal como se expone en el capítulo 2, la capacidad del CdG para impulsar al gobierno hacia la consecución de resultados depende en última instancia de las capacidades de las organizaciones y el personal que implementan las políticas y los programas prioritarios. Incluso con los planes más rigurosos, la calidad de la educación nunca será mejor que la calidad de las escuelas y los maestros; la calidad de la salud nunca será mejor que la calidad de los hospitales, médicos y enfermeros. En definitiva, la calidad y el profesionalismo de un gobierno nunca estará por encima del nivel de sus ministerios, organismos, funcionarios y proveedores de servicios. Por lo tanto, el CdG necesita desarrollar instrumentos dirigidos a identificar y abordar las brechas de capacidad en toda la cadena de cumplimiento. El centro no es quien debe poner en marcha estas iniciativas, sino que su función pasa por asegurar que los respectivos MDO y equipos se centren en mejorar las capacidades que necesitan para cumplir con los objetivos prioritarios, tanto dentro del gobierno como en todo el sistema de prestación de servicios.

El CdG ha desarrollado “evaluaciones de capacidades”, “evaluaciones de la capacidad de cumplimiento” (Barber, Moffit y Kihn, 2010) y herramientas similares para evaluar las capacidades organizativas e identificar las áreas que deben reforzarse. Si el centro carece de las capacidades necesarias para llevar adelante este tipo de evaluaciones, puede asociarse con otros actores que posean los conocimientos técnicos necesarios, pero su participación siempre será necesaria para que los MDO participantes perciban las evaluaciones como importantes. Por ejemplo, las evaluaciones de capacidades (*capability reviews*) se desarrollaron originalmente en Reino Unido y posteriormente se replicaron en países como Australia, a nivel nacional y subnacional, y

Nueva Zelanda. Estas iniciativas han sido dirigidas por instituciones del CdG (como la oficina de gabinete, la *delivery unit* o el Departamento del Primer Ministro y Gabinete) para evaluar de manera coherente y comparable la capacidad de obtener resultados en todos los ministerios y organismos gubernamentales, centrándose en los factores subyacentes que son pertinentes para todas las prioridades de políticas (Panchamia y Thomas, 2014). En la experiencia internacional, estos exámenes suelen abarcar cuestiones como:

- El *liderazgo* del MDO: cómo establece la dirección, motiva y desarrolla los recursos humanos y dirige el cambio.
- Las *estrategias organizativas*: en qué medida están orientadas a los resultados, se basan en evidencias e implican la colaboración con otros organismos.
- Los *modelos de prestación*: cómo planifican y gestionan el desempeño, la manera en que asignan recursos y responsabilidades, y de qué forma innovan.

Varios gobiernos de ALC han llevado a cabo evaluaciones de la capacidad de cumplimiento de sus áreas de políticas prioritarias al rediseñar sus marcos de desempeño.⁵⁴

Al igual que sucede en las evaluaciones de capacidades, este enfoque utiliza una plantilla estandarizada aplicable a todas las organizaciones y prioridades de políticas. Este marco se centra en el desarrollo de cinco atributos: 1) una “base” para el cumplimiento, lo que incluye aspiraciones claramente definidas y compartidas; 2) el grado de comprensión del desafío del cumplimiento, que requiere una clara identificación de los impulsores del desempeño; 3) el desarrollo de un plan para el cumplimiento, lo que abarca los objetivos, las trayectorias y los propios planes de cumplimiento; 4) la manera en que se impulsa el cumplimiento (por ejemplo, rutinas de monitoreo, actividades de resolución de problemas, etc.), y 5) la creación de una cultura del cumplimiento (en qué medida se desarrollan las capacidades, se comunican las prioridades y se gestionan los actores). Cada categoría se descompone en indicadores más específicos, que luego reciben un puntaje mediante una

⁵⁴ Como parte de las operaciones de apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los gobiernos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Perú han implementado esta herramienta para algunos de sus objetivos prioritarios en los últimos años.

escala de cuatro niveles con base en la información recabada mediante entrevistas realizadas a los actores de los organismos.

El CdG debe tomar algunas decisiones importantes sobre cómo llevar a cabo una evaluación de este tipo en cada contexto. La primera decisión se refiere al contenido de la evaluación. Las evaluaciones de la capacidad de cumplimiento no pretenden abarcar *todos* los aspectos del desempeño organizativo. Normalmente no incluyen cuestiones como la gestión de las tecnologías de la información o las prácticas de contratación. Sin embargo, si estos aspectos –que por lo general se omiten– se consideran cruciales para la obtención de resultados en determinados contextos, es posible que la evaluación deba incorporarlos. Nueva Zelanda incluyó la experiencia del cliente y la gestión financiera en su plantilla de diagnóstico de 2015, lo que dio lugar a una evaluación más completa (véase el gráfico 3.15); la OMB de Estados Unidos también ha incorporado evaluaciones de la experiencia del cliente. En segundo lugar, el CdG también debe decidir la manera en que se piensa realizar las evaluaciones. Las autoevaluaciones de los organismos por sí solas pueden no ser suficientes para poner a prueba las capacidades reales que poseen; en su lugar, el centro debe asociarse con ellos (ya sea a través de su propio personal o facilitando la perspectiva de un tercero) para proporcionar una perspectiva independiente y desafiar el proceso. El compromiso de los organismos es fundamental en tres aspectos básicos: 1) para que se pueda acceder a la información adecuada; 2) para que el proceso no se diluya más de dos o tres semanas, y 3) para que las conclusiones se vean reflejadas en un plan de acción. Por último, el centro debe decidir cómo se van a compartir las conclusiones de las revisiones de cada organismo, ya que pueden tener relevancia para los demás y, además, su publicación puede aumentar los incentivos para que implementen los planes de acción. Pero una publicación completa de las revisiones puede dar lugar a evaluaciones “ligeras”, en desmedro de revisiones más estrictas. Parece apropiado recordar que, a la par que existe un derecho público a saber, también hay un derecho privado a gestionar. Por lo tanto, el CdG está en su derecho de considerar difundir una versión resumida de las revisiones, lo que permitirá promover la transparencia y el intercambio honesto de hallazgos importantes, y garantizar al mismo tiempo que las evaluaciones completas sean sinceras y sin rodeos. Además, el centro también debe realizar un seguimiento de la implementación de las revisiones y los planes de acción asociados mediante sus rutinas de monitoreo.

Gráfico 3.15.

Herramienta de evaluación del marco de mejora del desempeño de Nueva Zelanda

Four-year Excellence Horizon What is the agency's performance challenge?		
Results		
Critical area	Lead Questions	
Government Priorities	1. How well is the agency responding to Government Priorities?	
Core Business	2. In each Core Business area, how well does the agency deliver value to its customers and New Zealanders?	
	3. In each Core Business area, how well does the agency demonstrate increased value over time?	
	4. How well does the agency exercise its stewardship role over regulation?	
Organizational Management		
Critical area	Element	Lead Questions
Leadership and Direction	Purpose, Vision and Strategy	5. How well do the staff and stakeholders understand the agency's purpose, vision and strategy? 6. How well does the agency consider and plan for possible changes in its purpose or role in the foreseeable future?
	Leadership and Governance	7. How well does the senior team provide collective leadership and direction to the agency and how well does it implement change? 8. How effectively does the Board lead the Crown entity? (For Crown entities only)
	Values, Behaviour and Culture	9. How well does the agency develop and promote the organisational values, behaviours and culture it needs to support its strategic direction and ensure customer value?
	Review	10. How well does the agency encourage and use evaluative activity?
Delivery for Customers and New Zealanders	Customers	11. How well does the agency understand who its customers are and their short- and longer-term needs and impact? 12. How clear is the agency's value proposition (the 'what')?
	Operating Model	13. How well does the agency's operating model (the 'how') support delivery of Government Priorities and Core Business? 14. How well does the agency evaluate service delivery options?
	Collaboration and Partnerships	15. How well does the agency generate common ownership and genuine collaboration on strategy and service delivery with partners and providers? 16. How well do the agency and its strategic partners integrate services to deliver value to customers?
	Experiences of the Public	17. How well does the agency employ service design, continuous improvement and innovation to ensure outstanding customer experiences? 18. How well does the agency continuously seek to understand customers' and New Zealanders' satisfaction and take action accordingly?
Relationships	Engagement with Ministers	19. How well does the agency provide advice and services to Ministers?
	Sector Contribution	20. How effectively does the agency contribute to improve public sector performance?
People Development	Leadership and Workforce Development	21. How well does the agency develop its workforce (including its leadership)? 22. How well does the agency anticipate and respond to future capacity and capability requirements?
	Management of People Performance	23. How well does the agency encourage high performance and continuous improvement amongst its workforce? 24. How well does the agency deal with poor or inadequate performance?
	Engagement with Staff	25. How well does the agency manage its employee relations? 26. How well does the agency develop and maintain a diverse, highly committed and engaged workforce?
Financial and Resource Management	Asset Management	27. How well does the agency manage agency and Crown assets, and the agency's balance sheet, to support service delivery and drive performance improvement?
	Information Management	28. How well does the agency manage and use information as a strategic asset?
	Financial Management	29. How well does the agency plan, direct and control financial resources to drive efficient and effective output delivery?
	Risk Management	30. How well does the agency identify and manage agency and Crown risk?

Fuente: Gobierno de Nueva Zelanda, 2015.

Nota: El gráfico se presenta solamente con fines ilustrativos.

Además de mejorar las capacidades de los ministerios y organismos prioritarios, el CdG puede tratar de desarrollar el liderazgo y las competencias a nivel sistémico. Dado que muchas de las capacidades básicas para el buen gobierno y la prestación de servicios son compartidas en todo el sector público, en determinados contextos tiene sentido complementar la atención a organizaciones específicas con un enfoque del gobierno en su conjunto. En Nueva Zelanda, la Ley de la Función Pública de 2020 establece que determinados jefes de organismos deben ser nombrados “líderes del sistema” para que puedan establecer normas obligatorias en todo el sector público sobre cuestiones transversales, como las tecnologías digitales o la contratación pública. Australia y Reino Unido también han adoptado un enfoque funcional dentro de la administración pública mediante la definición de profesiones especializadas para funciones transversales –como la gestión de datos y tecnología digital, el análisis de las políticas y la gestión de proyectos, entre otras– que “sustentan todo lo que hacemos, trabajando para permitir el cumplimiento” (Manzoni, 2015). Este enfoque pretende ayudar a desarrollar áreas de especialización que son necesarias en todo el gobierno, al tiempo que unifica el trabajo de los ministerios y organismos: los especialistas funcionales pueden facilitar la coordinación y minimizar la mentalidad de silo de las trayectorias profesionales institucionales. Por supuesto, la proliferación de especialidades profesionales puede crear sus propios problemas de coordinación. En la altamente profesionalizada administración pública brasileña, la existencia de más de 300 especialidades diferentes ha dado lugar a una fuerza de trabajo muy fragmentada en lugar de una que pueda gestionarse de manera estratégica y colectiva (OCDE, 2019b: 33). En este contexto, es probable que los líderes tengan que gestionar equipos de múltiples carreras, cada uno con su propio marco de empleo y sus propias metas y objetivos (OCDE, 2019b; 33). Por lo tanto, la introducción de especialidades profesionales para desarrollar capacidades del gobierno en su conjunto debe centrarse en las habilidades verdaderamente básicas que se necesitan para mejorar el diseño y la implementación de políticas, y no en diferentes contratos o beneficios.

Por último, el CdG debe velar para que los MDO gubernamentales que desempeñan un papel importante en las prioridades clave dispongan de las competencias analíticas y de otros tipos necesarias. Entre dichas competencias se cuentan la previsión estratégica, el análisis de datos, la modelización, la evaluación, el uso de técnicas experimentales y la

econometría. También se requieren competencias analíticas “blandas” para llevar a cabo consultas, impulsar la participación ciudadana y gestionar a los actores, entre otras funciones estratégicas. Todas estas competencias de las que deben disponer los MDO no necesariamente tienen que provenir directamente de la administración, sino que también pueden emanar de aliados y actores clave como universidades, institutos de investigación y *think tanks*. Al impulsar la capacidad analítica, el objetivo del CdG consiste en reforzar la agilidad estratégica del gobierno mediante la creación de una plataforma flexible para la cooperación entre especialidades profesionales y entidades (dentro y fuera de la administración pública). Los grandes avances en el conocimiento y el análisis suelen producirse aunando disciplinas y enfoques analíticos, así como fomentando los vínculos entre funcionarios públicos y especialistas externos. Este enfoque en red es un importante semillero para innovar en las políticas públicas gubernamentales y alcanzar un mejor cumplimiento.

Para evitar el riesgo de sobrecarga, el CdG debe ser estratégico en sus esfuerzos por desarrollar capacidades y aptitudes. Dos de los argumentos que se exponen sistemáticamente en esta publicación son que el contexto es importante y que el centro debe definir las prioridades para la mejora de los procesos de gobierno. Cada CdG debe identificar los retos que plantea mejorar la gestión del gobierno y obtener buenos resultados dentro de su contexto, así como los recursos que tiene a su alcance para abordarlos y las complejidades que conlleva embarcarse en tales iniciativas. Cualquier esfuerzo de reforma debe responder a una necesidad clara y apremiante, y los instrumentos adoptados deben tener en cuenta la viabilidad de su implementación, tanto para el CdG como para los ministerios y organismos. En muchos casos, el centro no necesitará establecer una unidad específica ni asumir el liderazgo directo de las iniciativas, sino que basta con que se asegure de que los responsables de las mismas están alineados con la dirección y las prioridades establecidas. Por ejemplo, el gobierno federal estadounidense estableció el requisito de que cada departamento y organismo nombrara a sus propios responsables de la mejora del desempeño. El CdG, por su parte, tiene la función de coordinar un Consejo de estos responsables ([PIC](#)) para garantizar el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de capacidades del gobierno en su conjunto. Este principio es especialmente aplicable a las cuestiones relacionadas con la gestión de la función pública que configuran

competencias y capacidades críticas. Por ejemplo, el centro no es quien debe dirigir un instituto o programa de formación para funcionarios, pero sí debe asegurar que los materiales de aprendizaje sean coherentes con las necesidades detectadas en los análisis de capacidades o ejercicios similares. Todas las iniciativas de mejora de las capacidades del CdG deben someterse a la prueba de este principio.

Valores del gobierno en su conjunto

La atención prestada por el CdG a los valores, actitudes y normas informales imperantes es un complemento importante de las herramientas técnicas promovidas por el centro. Tales valores, actitudes y normas contribuyen a crear una cultura y definen *la manera de hacer las cosas*, por lo que pueden contribuir en gran medida a crear las condiciones propicias para quienes trabajan en la administración y establecer las normas para los prestadores de servicios públicos. Las herramientas técnicas y las rutinas del CdG también pueden contribuir a conformar los valores de una cultura toda vez que ofrecen nuevos incentivos que modifican los comportamientos y las prácticas, aunque es cierto que puede transcurrir cierto tiempo antes de que estos se arraiguen por completo. Además, una cultura hostil o resistente a las herramientas técnicas descritas en este estudio puede impedir su adopción efectiva. Por ello, en determinados contextos, el centro puede tener que plantearse un liderazgo activo y una atención inmediata a la cultura imperante en el sector público.

Algunos gobiernos y organizaciones internacionales han definido y comunicado los valores fundamentales que esperan de su función pública y su personal. Dado su carácter transversal (ya que se aplican a todos los ministerios y organismos) y su relevancia para la implementación de las prioridades de políticas, el CdG podría plantearse un papel activo para integrar los esfuerzos conducentes al cambio. En muchos casos, la definición de valores se centra en aspectos verdaderamente básicos o fundamentales del comportamiento de la función pública. Por ejemplo, las *Normas de conducta de la administración pública internacional* de Naciones Unidas definen principios como la imparcialidad, la tolerancia, la independencia y la integridad, entre otros (UNESCO, 2014). Se trata de valores fundamentales y, dependiendo del contexto, garantizar su aplicación

puede implicar un cambio cualitativo con un impacto importante en la capacidad de alcanzar los objetivos de las políticas. También pueden ser relevantes para aumentar la confianza de los ciudadanos. En varios países de la OCDE, el CdG lidera la implementación de marcos del gobierno en su conjunto para mejorar la integridad pública (véase el recuadro 3.8). Pero además de estos valores fundamentales, que muchas veces son promovidos por los organismos de la función pública, el centro puede considerar un conjunto más específico de principios orientados puntualmente a la consecución de resultados. Por ejemplo, en Reino Unido, la Oficina de Gabinete ha respaldado activamente las “cuatro P” (orgullo, ritmo, pasión y profesionalismo, por sus términos en inglés) como atributos clave que los funcionarios deben desarrollar (O’Donnell, 2014). La noción de “ritmo” transmite un sentido de urgencia que es fundamental para alcanzar objetivos de políticas ambiciosos. También pretende dar respuesta a la percepción pública de lentitud que suele acompañar a los procesos burocráticos. Por lo tanto, los esfuerzos del CdG por configurar los valores organizativos pueden ir más allá de las virtudes “clásicas” de la función pública (honestidad, imparcialidad, etc., que a menudo ya están incorporadas en las normativas supervisadas por los organismos de la función pública y por cada MDO) e impulsar una orientación más personalizada, centrada en el ciudadano y en los resultados para acelerar el cumplimiento de los objetivos prioritarios.

RECUADRO 3.8. MARCOS DE INTEGRIDAD PÚBLICA Y EL PAPEL DEL CENTRO DE GOBIERNO

En la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un organismo o unidad del gobierno central proporciona orientación para incorporar las políticas de integridad en todos los ministerios competentes (OCDE, 2020a). Los esfuerzos más específicos suelen incluir campañas de sensibilización y programas educativos para que los ciudadanos puedan exigir comportamientos transparentes; la incorporación de la integridad en los procesos de selección y promoción laboral; la regulación de los conflictos de intereses y las transiciones laborales luego de abandonar el sector público; la garantía del cumplimiento de las normas de integridad; el establecimiento de mecanismos de supervisión interna y externa, y la introducción de la apertura y la participación a través de un ecosistema de rendición de cuentas más amplio. Se trata de elementos importantes que contribuyen a una prestación eficaz, por ejemplo, mitigando el riesgo de captura del Estado.

El Centro de Gobierno (CdG) puede desempeñar dos funciones importantes en la implementación de estos marcos. En primer lugar, puede proporcionar coordinación entre los distintos organismos responsables de aspectos específicos de la agenda del marco de integridad. Algunos países, como la República de Corea, han creado comités interinstitucionales para fomentar esta coordinación (OCDE, 2017b). En segundo lugar, el liderazgo visible, el compromiso y el ejemplo del CdG pueden garantizar que el marco de integridad no sea solo un documento formal, sino una guía real del comportamiento, incluso de los líderes gubernamentales. Publicar una declaración de valores o un marco de integridad que se contradiga con el comportamiento percibido de los líderes gubernamentales puede generar cinismo y desconfianza.

Un complemento importante de una declaración de valores es el reconocimiento de los empleados que encarnan esos valores.

Las declaraciones de valores deben comunicarse activamente, incluso hasta el punto de volverse repetitivas. Un estudio sobre las declaraciones de valores en el sector privado afirma: “Póngalos en las paredes de las oficinas y envíe a cada empleado una tarjeta para su billetera destacándolos. Póngalos en la página web (posiblemente con explicaciones más profundas para las construcciones sencillas) para que los vean los clientes externos. Pida a los directivos que los incluyan en charlas, presentaciones y eventos de la empresa. Y considere la posibilidad de regalar algo (camisetas, tazas de café o artículos similares) para celebrar su lanzamiento. A menudo necesitamos oír las

cosas entre seis y 20 veces antes de interiorizarlas (lo que se conoce como ‘frecuencia efectiva’ en publicidad), por lo que la comunicación consistente es clave” (Coleman, 2022). Recompensar a los empleados que trabajan según los valores es una herramienta eficaz para materializar valores abstractos. El presentar una historia (*storytelling*) puede ser un medio de comunicación más eficaz que la declaración de conceptos genéricos. Además, el reconocimiento crea un incentivo tangible que puede motivar una mayor adhesión a los valores. Como afirman Brown, Kohli y Mignotte (2021: 29), establecer un programa de reconocimiento y/o premios proporciona al CdG una forma tangible de reforzar las prioridades y crear incentivos para que otros las adopten; acelera y hace que los objetivos de gestión del cambio sean más fáciles de transmitir y probablemente mejora el compromiso del personal, que es fundamental para un cumplimiento exitoso. Por ejemplo, cuando se alcanzan los objetivos prioritarios clave, los equipos responsables de liderar su cumplimiento pueden recibir una carta de felicitación del jefe del ejecutivo (como en Reino Unido durante 2007-10), recompensas simbólicas (como los premios que conceden los líderes del gobierno en ceremonias públicas [véase el gráfico 3.16]) o incluso recompensas materiales. En Pernambuco, por ejemplo, los profesores de escuela que alcanzaban las metas de desempeño recibían una bonificación (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014). La aplicabilidad de estas herramientas puede variar según los países y los sistemas de servicio civil, y las evidencias de sus efectos todavía no son concluyentes (en particular, en lo que respecta a incentivos materiales). No obstante lo anterior, si el CdG tiene el propósito firme de promover determinados valores fundamentales también debe considerar la manera de crear incentivos que estén en consonancia con los valores declarados.

Gráfico 3.16.

Premio al equipo ministerial que cumplió un Compromiso de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La negociación del servicio público

Para todos los gobiernos, garantizar la eficacia en la formulación y la implementación de políticas con la combinación adecuada de capacidades significa establecer y mantener la negociación del servicio público (*public service bargain* [PSB]) entre los principales actores de la maquinaria gubernamental, en particular ministros, asesores y funcionarios públicos. Como se señala en el capítulo 2, los cargos directivos superiores e intermedios de las administraciones públicas de la región suelen estar ocupados por funcionarios nombrados temporalmente (Panizza, Peters y Ramos Larraburu, 2023). En tales circunstancias, y como indica la literatura sobre PSB, la calidad y coherencia de los procesos de formulación e implementación de políticas pueden verse menoscabadas por la incertidumbre existente acerca de la función de los ministros, asesores políticos y funcionarios. Esta falta de claridad hace más difícil que los mejores recursos humanos se sientan atraídos hacia la función pública, e incluso puede debilitar las capacidades, el asesoramiento honesto y los conocimientos institucionales necesarios para un cumplimiento eficaz. Los instrumentos adecuados para mantener

la PSB presentan variaciones según el contexto, en especial porque algunos de ellos (como la remuneración de los funcionarios según su desempeño o la contractualización de los nombramientos de altos cargos de la función pública, como ocurrió en Nueva Zelanda) han dado resultados desiguales. Pero existe un conjunto de principios generales que se aplican ampliamente a la mayoría de los países.

Aunque la función del centro no es microgestionar las decisiones del gobierno en materia de recursos humanos, en países con una gran proporción de cargos políticos (como Estados Unidos), el CdG desempeña un papel activo para garantizar la coherencia y la eficacia del gobierno en su conjunto. Por ejemplo, la Oficina Presidencial de Personal de la Casa Blanca se encarga de evaluar y examinar a los candidatos para nuevos cargos políticos, y cubre aproximadamente 4.000 puestos en todo el gobierno.⁵⁵ Es probable que una tarea como esta sea excesivamente ambiciosa para la mayoría de los CdG de ALC. Sin embargo, el centro debería ser capaz de establecer directrices o códigos estatutarios (con sanciones que compelan al cumplimiento de las normas) que aclaren las respectivas funciones, responsabilidades, valores y aptitudes que se esperan de los ministerios, los cargos políticos y los funcionarios, y que, al mismo tiempo, garanticen que los MDO respetan ciertos criterios en la selección de los cargos discrecionales.⁵⁶ Si bien los países de ALC en la actualidad cuentan con estatutos de la función pública, la práctica de los nombramientos por clientelismo, que muchas veces elude los procedimientos formales, corre el riesgo de socavar el desarrollo profesional de los funcionarios, mermando las capacidades necesarias para cumplir los objetivos prioritarios del gobierno. Los estudios internacionales han concluido que la evaluación y la gestión objetivas del desempeño –reconociendo y recompensando la competencia en particular– son sumamente importantes para la moral y la eficacia de la función pública y, por lo tanto, para la eficacia de todo el gobierno (Meyer-Sahling, Mikkelsen y Schuster, 2018). El CdG debe garantizar que estos objetivos sean perseguidos por directivos competentes y experimentados con mandatos claramente definidos, sea

⁵⁵ Estos cargos están claramente identificados y se actualizan en cada nueva administración. A partir de 2020, existen 9.000 puestos no competitivos, aunque normalmente se cubren unos 4.000, debido a limitaciones estatutarias. Véase <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-PLUMBOOK-2020/pdf/GPO-PLUMBOOK-2020.pdf>.

⁵⁶ Australia se ha ubicado a la vanguardia en la elaboración de códigos de conducta que garanticen la integridad de los asesores.

que se trate de funcionarios públicos de carrera o de nombramientos temporales. En las últimas décadas, algunos países de ALC (como Chile) han avanzado en la profesionalización del escalafón superior de la función pública en sus gobiernos (especialmente en lo que se refiere a la selección y contratación de candidatos), con un enfoque en las funciones superiores que son clave para la implementación de políticas públicas. Otros países han impulsado reformas para reducir el riesgo de politización, y atraer y retener a los mejores recursos humanos en la alta dirección pública. Estos esfuerzos, cuya implementación ha tenido resultados desiguales, subrayan la relevancia de la PSB para los gobiernos de la región.

En otros países de la OCDE, con sistemas de función pública bien establecidos, el CdG puede desplegar herramientas adicionales para afirmar la PSB. Como complemento del Código de la Función Pública, la Oficina de Gabinete de Reino Unido define un [“Código de Conducta para Asesores Especiales”](#) con el fin de aclarar lo que pueden y no pueden hacer las personas nombradas por motivos políticos dentro del gobierno, así como la naturaleza de su relación con la función pública permanente. Por ejemplo, como en la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2011), este código restringe a los asesores temporales la posibilidad de dirigir a los funcionarios públicos. Además, países como Francia y Bélgica limitan el número de asesores externos que pueden nombrarse para cualquier gabinete o despacho privado de un ministro. En Noruega, todos los asesores ministeriales deben ser aprobados por la Oficina del Primer Ministro. Si bien algunas de estas herramientas probablemente no sean aplicables en todos los países de ALC, ponen de relieve el papel activo del CdG en la defensa de la PSB y, en consecuencia, el valor de buscar los instrumentos adecuados para cada contexto particular.

Promoción de la innovación

El CdG también puede desempeñar un valioso papel como incubadora de la innovación en la administración, tendiente a una mejora de las capacidades. Con frecuencia se critica, a veces sin razón, al sector público por su naturaleza rígida y su sujeción a las normas, por evitar la adopción de nuevos enfoques y por carecer de una cultura de la innovación. Establecer un equilibrio adecuado entre la gestión responsable de los fondos públicos y la asunción de riesgos requiere

nuevas habilidades, comportamientos y capacidades que pueden ser difíciles de incorporar sin un impulso constante desde el centro. En los últimos años, los CdG de ALC y otras regiones han recurrido a dos instrumentos principales para promover este tipo de cambios en el gobierno, especialmente para la formulación y la experimentación de políticas: los laboratorios de innovación y las unidades de ciencias del comportamiento. Por lo general, los laboratorios de innovación apoyan y coordinan la implementación de soluciones innovadoras, experimentan con nuevos enfoques de resolución de problemas, y crean capacidades y redes en todo el sector público (OCDE, 2017a). En ALC, los laboratorios de innovación frecuentemente se han centrado en el desarrollo de datos y soluciones digitales, aunque algunos también han avanzado en el (re)diseño de políticas a través de enfoques como el pensamiento de diseño (*design thinking*) y el diseño centrado en el ser humano (Acevedo y Dassen, 2016) (véase el recuadro 3.9). El Laboratorio de Chile también ha desarrollado un [Índice de Innovación Pública](#) que mide las capacidades de innovación de los organismos gubernamentales y, por consiguiente, permite identificar oportunidades específicas de mejora en cada organización y disponer de un punto de referencia para la comparación de todo el sector público. El Índice cubre una variedad de atributos clave, e incluye tanto los motores de la innovación (el marco institucional, la existencia de una estrategia, la disponibilidad de recursos humanos idóneos, la colaboración con los actores y la coordinación interinstitucional, entre otros) como los resultados alcanzados, medidos por la calidad de los servicios públicos y la experiencia y satisfacción de los usuarios. Hasta el momento, 30 organismos han sido evaluados en las dos ediciones del Índice (2020 y 2021), y el puntaje promedio ha aumentado de 29 a 36 puntos (sobre un puntaje total de cien puntos), lo que representa una mejora interanual del 25% (Laboratorio de Gobierno y BID, 2022).

RECUADRO 3.9. METODOLOGÍAS PARA LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Los laboratorios de innovación emplean diversas metodologías para rediseñar las políticas y los servicios, como el diseño centrado en el ser humano (o centrado en el usuario), el codiseño y el pensamiento de diseño, entre otras (Villa Álvarez, Auricchio y Mortati, 2022; Howlett y Mukherjee, 2018). Aunque cada uno de estos términos puede implicar una variedad de procesos, pasos e instrumentos específicos, por lo general comparten un conjunto común de características. Entre ellas, se incluyen:

- Un énfasis en el diseño de soluciones de políticas desde la perspectiva de los usuarios, incluso si ello implica traspasar los límites organizativos (una característica compartida por los enfoques “de sistema” descritos en la función de coordinación). A este respecto, un laboratorio de innovación con sede en el CdG puede facilitar esta perspectiva de gobierno en su conjunto y la coordinación de los organismos pertinentes, que es fundamental para abordar problemas “retorcidos”.
- El uso de prototipos para obtener una rápida retroalimentación e iteración de los usuarios, con el fin de aprender y ajustar las soluciones de políticas en el momento oportuno. Un laboratorio del CdG puede aportar la flexibilidad necesaria para este tipo de iniciativa, en comparación con la progresión lineal más típica de la mayoría de los proyectos públicos, en los que cada fase se ejecuta tras completar la anterior.
- La participación y el compromiso activos y tempranos de los actores con conocimientos pertinentes de toda la cadena de cumplimiento, incluidos los que están en primera línea. Esto permite tener en cuenta, durante la propia fase de diseño, las realidades y los riesgos de la implementación.
- El diseño de intervenciones que permitan evaluaciones de impacto rigurosas mediante, por ejemplo, el empleo de “grupos de control” que actúen como contrafactuales.

Para aplicar estos principios, los diseñadores pueden utilizar estrategias y herramientas como el mapeo de las experiencias (la visualización holística de los pasos que intervienen en el acceso de las personas a determinados servicios), la observación participante (para adquirir conocimientos tácitos o prácticos que los actores podrían no mencionar en una entrevista o grupo focal) y las conversaciones abiertas al aprendizaje (con el propósito de fomentar el pensamiento divergente y cuestionar los supuestos existentes) (Mintrom y Luetjens, 2018). Las ciencias del comportamiento pueden constituir también un complemento muy valioso para muchas de las fases de la innovación, ya que proporcionan información acerca de la manera en que reaccionan las personas en la práctica frente a diferentes tipos de diseños e incentivos.

Muchos países han creado dentro del CdG unidades de ciencias de comportamiento (“nudge” units) para innovar en el diseño y la implementación de políticas. Estos equipos suelen trabajar con los organismos ejecutores para incorporar los conocimientos provenientes de la economía del comportamiento, la psicología y las neurociencias en el diseño y la implementación de las políticas públicas.⁵⁷ Al igual que los laboratorios de innovación, estas unidades también suelen utilizar pilotos, probar y evaluar el impacto de las intervenciones. Con frecuencia estas últimas generan resultados relevantes no solo para el organismo que las lleva a cabo, sino también para otros que realizan tareas similares. Por ejemplo, las ciencias del comportamiento se aplican en el modo en que la administración pública se comunica e interactúa con los ciudadanos, usuarios y beneficiarios. En ALC, algunas aplicaciones relevantes y recientes incluyen la retroalimentación oportuna a los padres sobre el desempeño académico de sus hijos, lo que llevó a mejorar las calificaciones y la asistencia escolar en Chile; el envío de mensajes a las víctimas de violencia doméstica, lo que aumentó su probabilidad de visitar una página de Internet que ofrece apoyo en Honduras, y la facilitación de videos de capacitación para los padres, lo que mejoró el desarrollo cognitivo de los niños en Antigua y Barbuda, Jamaica y Santa Lucía, entre muchos otros casos de mejora en la interacción con los ciudadanos con base en las ciencias del comportamiento (BID, 2021). En Estados Unidos, una Orden Ejecutiva Presidencial de 2021 estableció que “la gestión del gobierno federal de la experiencia del cliente y la prestación de servicios debe estar impulsada fundamentalmente por la voz del cliente a través de metodologías de diseño centradas en el ser humano; la investigación empírica del cliente; la comprensión de la ciencia del comportamiento y las pruebas de usuario”, e instruyó a la Oficina de Gestión y Presupuesto del CdG para que proporcionara orientación y apoyo en todo el gobierno para implementar este mandato.⁵⁸

Como ocurre con cualquier nueva unidad del CdG, estos equipos corren el riesgo de sobrecargar las tareas del centro y de los ministerios competentes; por ello, es fundamental ser selectivos en

⁵⁷ Por ejemplo, el Equipo de Economía del Comportamiento de Australia (BETA), con sede en el Departamento del Primer Ministro y Gabinete, es un “equipo multidisciplinar de economistas, psicólogos, analistas de datos, expertos en políticas y gestores de proyectos que ofrecen una perspectiva única de las políticas públicas”. Véase <https://behaviouraleconomics.pmc.gov.au/about>.

⁵⁸ Véase <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/12/13/executive-order-on-transforming-federal-customer-experience-and-service-delivery-to-rebuild-trust-in-government/>.

las intervenciones y crear capacidades en todo el gobierno. El valor que han demostrado la innovación y las ciencias del comportamiento ha provocado un entusiasmo justificado por estos enfoques. Los organismos internacionales y los donantes han comprometido importantes recursos para su adopción, a veces asociados a áreas o iniciativas de políticas específicas. No obstante, el CdG debe seguir siendo estratégico y selectivo en su aplicación. Como se ha comentado, la proliferación de unidades y proyectos en el CdG puede acabar restándoles valor y provocar conflictos internos, ya que cada uno buscará encontrar su lugar (y la atención de los líderes) en un ecosistema central abarrotado.⁵⁹ Además, cada nueva iniciativa del CdG puede aumentar los requerimientos de información a los ministerios y los organismos, a menos que se realice un buen trabajo de coordinación. La creación de laboratorios de innovación y unidades de comportamiento debe responder a necesidades claramente derivadas de la estrategia y las prioridades generales del gobierno. Además, en lugar de apoyar un buen número de proyectos discretos, por lo general se aconseja que el CdG considere un “enfoque de cartera” de la innovación (OPSI, 2021), con el propósito de garantizar la coherencia y la alineación de sus intervenciones. Por último, el impulso inicial del CdG muchas veces debe tener un plazo de duración. Una vez desarrolladas las capacidades que se buscan en todos los ministerios y organismos, el papel de incubadora del centro podría dejar de ser necesario, aunque conserve su función para la coordinación y el establecimiento de estándares generales.

Diseño de la estructura del gobierno

La capacidad de ofrecer resultados a los ciudadanos también puede verse facilitada o socavada por el diseño de las estructuras organizativas del gobierno. Sin una perspectiva del gobierno en su conjunto a la hora de diseñar la estructura gubernamental y los mandatos de sus diferentes organizaciones, es probable que surjan problemas de fragmentación, solapamiento y duplicación. Esto, a su vez, añade una mayor complejidad a la tarea de alinear el trabajo del gobierno en torno a objetivos compartidos. La Oficina de Rendición

⁵⁹ Este es un reto para el CdG en todo el mundo. Por ejemplo, Beschel y Alhashemi (2020) identificaron 17 direcciones individuales dentro de la Oficina del Primer Ministro de Jordania, lo que da lugar a problemas de gestión, solapamientos y retrasos.

de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO) (2015) define la fragmentación como *aquellas circunstancias en las que más de un organismo participa en la misma área general de políticas*; el solapamiento como *aquellas en las que distintos organismos realizan actividades similares o se dirigen a beneficiarios similares*, y la duplicación como *aquellas en las que distintos organismos realizan las mismas actividades o prestan los mismos servicios a los mismos beneficiarios*. Hasta cierto punto, estos fenómenos son inevitables. Las estructuras gubernamentales no se diseñan en un laboratorio, sino que reflejan un proceso político en el que múltiples actores (líderes políticos, altos funcionarios, legisladores, grupos de interés, etc.) tratan de influir en la configuración del poder ejecutivo (Moe, 1989; Zegart, 1999). El “tira y afloje” entre estos actores no necesariamente conduce a una estructura óptima; al contrario, lo más probable es que se produzcan instancias de fragmentación, solapamiento y duplicación. Sin embargo, los gobiernos también tienen que asegurarse de que sus políticas, especialmente las relacionadas con objetivos prioritarios, sean coherentes y vayan en la misma dirección. Por lo tanto, esto añade un incentivo extra a la hora de introducir en el diseño de las estructuras organizativas una perspectiva del gobierno en su conjunto.

Esta perspectiva o enfoque puede ponerse en práctica mediante la normativización de criterios explícitos para el diseño de las organizaciones públicas, y también a través del papel que desempeña el CdG en la supervisión de los cambios en la estructura del gobierno.

Varios países de ALC han desarrollado estos dos mecanismos. Los criterios habituales son:⁶⁰

- Racionalidad y eficiencia en la distribución de tareas.
- Agrupación de tareas según la especialidad y la similitud temática.
- Una distinción clara entre las funciones de las distintas organizaciones, para evitar duplicaciones.
- Una estructura de personal común para todos los departamentos.

⁶⁰ Véase el Decreto Supremo n°. 054-2018-PCM de Perú; y la Ley n°. 489 de 1998 de Colombia.

Además, el CdG puede tratar de garantizar la correcta aplicación de los criterios establecidos. Por ejemplo, en Argentina y Perú, la oficina de gabinete⁶¹ tiene el mandato de revisar cualquier propuesta presentada por los ministerios competentes y otros organismos públicos para rediseñar sus estructuras internas. Este poder de autorización permite al CdG (si tiene suficientes capacidades internas para esta tarea) desarrollar una visión integrada y fomentar la coherencia en la distribución de las responsabilidades de las políticas en todo el gobierno. Esta función normalmente no debería extenderse a los organismos públicos autónomos, para minimizar las interferencias en su gestión operativa.

Las revisiones funcionales, centradas en el rediseño organizativo global, son otra herramienta posible, aunque su popularidad ha disminuido con el tiempo. Las revisiones dirigidas a sectores prioritarios pueden resultar más útiles para el CdG. Existen muchos tipos de revisiones funcionales que sirven a diferentes propósitos (Manning y Parison, 2004). Una revisión organizativa, por ejemplo, busca rediseñar la estructura del gobierno para mejorar su alineación con los objetivos de políticas de los líderes gubernamentales y reforzar la coherencia general. Aunque en teoría este ejercicio debería aportar mayor eficacia y eficiencia, y garantizar que “la forma sigue a la función”, la experiencia ha demostrado las dificultades que entraña implementar estas nuevas estructuras “óptimas”. Los rediseños de todo el gobierno afectan a un gran número de actores, son complejos desde el punto de vista de la gestión y pueden plantear riesgos en términos de continuidad operativa. Establecer plenamente los nuevos ministerios y organismos es una tarea que demanda una buena cantidad de tiempo. Además, las reorganizaciones gubernamentales implican costos significativos, que a menudo superan sus beneficios (Gash, 2015). Frente a esto, las revisiones más específicas (por ejemplo, en los sectores de políticas prioritarios) pueden constituir una opción con mayor viabilidad. Estas revisiones (sea que estén dirigidas a todo el sector público o a un área de políticas específica) suelen realizarse mediante analistas que identifican duplicaciones en los mandatos de las unidades organizativas de los distintos ministerios. Esta labor lleva tiempo y es difícil de implementar de manera coherente en los cientos o miles de unidades

⁶¹ En Argentina, se refiere a la Jefatura de Gabinete, a través de la dirección de diseño organizacional; y en Perú, a la presidencia del Consejo de Ministros, por intermedio de la Secretaría de Gestión Pública.

que se deben revisar, especialmente cuando los mandatos legales son ambiguos o genéricos. Más recientemente, se ha utilizado el análisis de textos mediante aprendizaje automático para identificar este tipo de solapamientos de forma algorítmica, lo que proporciona un importante apoyo empírico a los responsables del análisis y simplifica su trabajo (véase Alessandro y Ortiz de Zárate, 2022, para una aplicación reciente en Argentina).

Por último, el CdG también puede promover alternativas innovadoras de las estructuras organizativas verticales tradicionales. Como en cualquier gran organización, la mayor parte del trabajo gubernamental debe realizarse a través de estructuras tradicionales centradas en organizaciones jerárquicas. Sin embargo, para prioridades transversales específicas, el CdG puede promover o autorizar el uso de mecanismos horizontales que faciliten la colaboración interministerial (Mulgan, 2014). Entre esos mecanismos, se cuentan los siguientes:

- Objetivos y presupuestos compartidos.
- Nombramientos conjuntos de ministros y funcionarios.
- Trabajo basado en proyectos, con equipos creados por períodos determinados procedentes de distintos departamentos y de fuera de la administración pública.
- Servicios compartidos para funciones administrativas.
- Servicios integrados de información.
- Equipos conjuntos de prestación de servicios y funciones compartidas (por ejemplo, ventanillas únicas o centros integrados de prestación de servicios y co-ubicación, gestión integrada de casos, políticas de “no hay puerta equivocada”, etc.).
- Recompensas profesionales para valorar el trabajo colaborativo y formación compartida más allá de las fronteras jurisdiccionales.

Construcción de inteligencia y capacidad analítica

El CdG debe impulsar la eficacia del desempeño gubernamental recurriendo al conocimiento y al análisis como el “cerebro” del gobierno (Mulgan, 2020). Esta función ha adquirido mayor relevancia en los últimos años gracias al crecimiento de la demanda de conocimientos especializados y evidencias entre los encargados de la toma de decisiones gubernamentales, especialmente luego de la pandemia de la COVID-19 y frente a la amenaza que plantea el cambio climático mundial; a esto se deben sumar las oportunidades que brinda la revolución digital y de los datos. La capacidad del gobierno para proteger a los ciudadanos y servir al bien común está poderosamente determinada por su capacidad colectiva para pensar y comprender el pasado, el presente y el futuro. Un pilar fundamental de la competencia gubernamental es la capacidad de tomar decisiones de alta calidad.

La presente sección resume los principales instrumentos y herramientas de que dispone el CdG para llevar a cabo tareas de análisis en toda la maquinaria gubernamental, organizadas en tres componentes básicos: 1) asesoramiento de políticas y gobernanza regulatoria para la toma de decisiones; 2) gestión del conocimiento, de datos y digital, y 3) previsión estratégica.

Asesoramiento de políticas y gobernanza regulatoria

La responsabilidad principal de elaborar las políticas recae en los ministerios, pero las unidades de asesoramiento de políticas de los CdG (*policy units*) pueden aportar una perspectiva del gobierno en su conjunto, así como desafiar y apoyar. Gracias a su perspectiva del gobierno en su conjunto, las unidades de políticas públicas de los CdG pueden garantizar que se tengan en cuenta los efectos y las disyuntivas intersectoriales. Asimismo, pueden emplear su influencia política y su proximidad con el jefe del ejecutivo para animar a los MDO a colaborar en la elaboración de las políticas mediante enfoques integrados, como los abordajes centrados en el ciudadano. También pueden aportar a los ministerios una segunda opinión, o encargar ideas novedosas, que desafíen la posición interna de los departamentos, con el propósito de ofrecer al jefe del ejecutivo opciones alternativas para la toma de decisiones. Por último, las unidades de asesoramiento de políticas

son útiles para proporcionar al CdG material analítico, inteligencia, conocimientos sobre temas especializados y reportes para declaraciones públicas, entrevistas y discursos. El equipo de políticas públicas puede ayudar al jefe del ejecutivo y a otros líderes a seguir pensando a largo plazo, en lugar de dejarse consumir por la política cotidiana y la lucha contra “los incendios” del día a día.

En términos más generales, el centro puede contribuir a establecer el contexto y proporcionar el marco analítico para la formulación de políticas de todo el gobierno. Es probable que el gobierno sea más eficaz si los ministerios y los organismos adoptan un enfoque compartido de elaboración de políticas. Uno de los principales instrumentos de que dispone el CdG es la publicación de manuales, protocolos y directrices para que los MDO los utilicen al momento de elaborar las políticas⁶² y también en la práctica regulatoria. Este enfoque puede incluir el empleo de evaluaciones que analicen los impactos esperados de los cambios propuestos en las políticas y las regulaciones, mediante métodos como el análisis de impacto regulatorio (RIA). Las políticas públicas son más eficaces cuando el gobierno anticipa el efecto que pueden tener en un sector o servicio público determinado, fundamentalmente teniendo en cuenta la probabilidad de que se produzcan resultados no deseados. Dicha orientación proporciona una plataforma y crea incentivos para el desarrollo de capacidades analíticas que sin duda mejorarán el proceso de elaboración de las políticas. En varios países, incluidos algunos de ALC, se han creado en los CdG órganos encargados de la calidad y la supervisión de la regulación (véase el recuadro 3.10).

⁶² Por ejemplo, el gobierno federal de Australia cuenta con lineamientos para “[Implementar grandes políticas](#)”. Según los asesores del CdG, este modelo les brinda un lenguaje común y un marco en torno al cual alinearse. Allí se hace hincapié en ofrecer un asesoramiento de políticas de alta calidad basado en las diversas perspectivas de los actores, para lo que se necesita alinear una serie de procesos clave. Estos incluyen: cómo solicitar la aprobación de las decisiones de políticas a través del Gabinete; cómo obtener el acuerdo presupuestario cuando se busca financiamiento; cómo llevar a cabo una evaluación del impacto regulatorio, y cómo conducir la política a través del proceso legislativo. El modelo también pone de relieve los valores fundamentales que el asesoramiento de políticas debe respetar, incluida una mentalidad abierta y flexible que sea humilde, proactiva, curiosa, oportuna, colaborativa y práctica.

RECUADRO 3.10. GOBERNANZA REGULATORIA DESDE EL CENTRO DE GOBIERNO

Varios países han establecido marcos comunes para minimizar la heterogeneidad en la calidad y los criterios utilizados en las regulaciones sectoriales (Farías et al., 2022). Estos marcos suelen ser aplicados por una oficina o unidad responsable de coordinar y supervisar los procesos regulatorios en todo el gobierno. A su vez, dichos organismos con frecuencia intentan mejorar las políticas regulatorias mediante la creación de directrices que garanticen la coherencia entre las distintas regulaciones; la revisión de la calidad de las regulaciones propuestas (mediante análisis de impacto regulatorio [RIA], análisis de costo y beneficio o herramientas similares), y la construcción de capacidades en todo el sector público. La necesidad de un fuerte respaldo político y una perspectiva del gobierno en su conjunto hacen que el CdG sea el lugar natural para que estos organismos se asienten. Por ejemplo, la [“Oficina de Información y Asuntos Regulatorios”](#) de Estados Unidos forma parte de la Oficina de Gestión y Presupuesto de la presidencia. En Brasil, la creación del Ministerio de Economía en 2019, que implicó la fusión de cinco instituciones anteriores, también permitió una centralización de la función de revisión regulatoria, y un uso más sistemático de los RIA (Mosqueira, Gaetani y Lafuente, 2022).

Otro instrumento consiste en realizar consultas en el proceso de elaboración antes de la aprobación de políticas y regulaciones. Como ya se ha comentado en relación con la participación y el compromiso de los actores externos (véase la función de coordinación de políticas), el CdG puede proporcionar un modelo para que los departamentos y organismos lo utilicen en ejercicios de consulta de políticas con los actores clave y los ciudadanos. También puede encargarles o animarles a que emprendan esta labor, así como verificar si lo han hecho. La página de Internet de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (véase [regulations.gov](https://www.regulations.gov)) de Estados Unidos permite que los ciudadanos encuentren, lean y comenten las propuestas regulatorias de los organismos de la administración federal. En general, es más probable que las políticas tengan impacto y sean más duraderas si antes de su adopción han contado con la participación de grupos clave: los responsables de llevar a cabo e implementar las políticas y quienes se verán directamente afectados por ellas, incluyendo los propios ciudadanos. Esto también pone de relieve las capacidades y los enfoques analíticos específicos que permiten pasar de la pura anécdota a una comprensión más profunda. La participación de estos actores no

es un mero ejercicio de comunicación o un agregado porque sí, sino que debe formar parte integrante de todo proceso de elaboración de políticas que se precie de estar eficazmente estructurado.

El papel del CdG en el asesoramiento sobre políticas públicas para la toma de decisiones requiere, en última instancia, capacidad y recursos; por lo tanto, cada país debe considerar cómo puede aplicarse teniendo en cuenta sus recursos y necesidades.

Una de las prácticas más comunes para reforzar esta actividad consiste en conformar unidades de políticas públicas (*policy units*), las que normalmente trabajan con los MDO para el desarrollo de políticas y tienen la capacidad de proporcionar una evaluación independiente de las propuestas ministeriales (por ejemplo, en cuanto a su alineación con la estrategia y las prioridades generales del gobierno). Este tipo de unidades también puede coordinar el asesoramiento sobre temas especializados de políticas, para lo cual deberá trabajar con otros actores del CdG –por ejemplo, un “jefe asesor científico” (*chief scientific adviser*) que dirija la tarea de sintetizar evidencias y análisis sobre temas complejos– de modo que los ministros puedan tomar decisiones con conocimiento de causa. Varios países han creado oficinas del centro para coordinar el asesoramiento científico a los responsables de las políticas de todo el gobierno, como es el caso de Australia, Estados Unidos, Israel, Nueva Zelanda y Reino Unido. En ALC, el estado de Ceará (Brasil) ha creado el [“Programa de Científico Jefe”](#) para lograr una mayor vinculación entre los conocimientos científicos y la formulación de políticas de todos los ministerios. La experiencia de la gestión de la pandemia de la COVID-19 puso de relieve la importancia de este rol.

Otra función del CdG pasa por estructurar el sistema de asesoramiento sobre políticas que está a disposición de los gobiernos.

La experiencia y los recursos analíticos a los que pueden recurrir los gobiernos se relacionan con su capacidad interna para aprovechar los conocimientos, los datos, la experiencia y la información de una amplia variedad de fuentes externas (por ejemplo, *think tanks*, institutos de investigación, universidades, consultorías de gestión y científicos de datos). La contribución del CdG consiste en verse a sí mismo como el custodio de todo el ecosistema en que funciona el sistema de asesoramiento sobre políticas públicas del gobierno, lo que garantiza el adecuado suministro de conocimientos pertinentes para las políticas a través de toda la gama de redes. En Reino Unido, por ejemplo, la Oficina de Gabinete coordina

la [“What Works Network”](#), formada por instituciones de investigación comprometidas con el suministro de evidencias adaptadas a las necesidades de los responsables de las políticas.

Por último, el CdG puede proporcionar orientación estratégica para la evaluación de las intervenciones gubernamentales, como se hace en la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2020b). La evaluación permite a los encargados de la toma de decisiones identificar lo que funciona y la manera más adecuada de mejorar la eficacia de las intervenciones. Sin embargo, las evaluaciones deben combinar dos atributos que muchas veces se encuentran en contraposición. En primer lugar, para ser creíbles es necesario que sean independientes y transparentes. Por esta razón, en algunos países, como México, son llevadas a cabo por instituciones autónomas, con frecuencia en colaboración con la entidad fiscalizadora superior (EFS). En segundo lugar, para influir realmente en los encargados de la toma de decisiones, las evaluaciones deben estar integradas en el proceso de las políticas públicas. Esto explica el destacado papel que desempeña el CdG en dos tercios de los países de la OCDE para proporcionar orientación estratégica en materia de evaluación. La promoción de las evaluaciones en el proceso presupuestario a través del ministerio de Finanzas, como hacen los ministerios de Finanzas “modernos” en ALC (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2021), puede contribuir a mejorar la priorización del gasto público, al ser de ayuda para garantizar que los recursos se inviertan en las intervenciones de mayor impacto para alcanzar los objetivos prioritarios del gobierno. También puede generar datos útiles para mejorar el desempeño de estas intervenciones. En Estados Unidos, la [OMB](#) ha introducido incentivos presupuestarios para fomentar el uso de evaluaciones por parte de los departamentos y organismos, además de exigir agendas de aprendizaje a los MDO. Del mismo modo, la demanda del CdG para que se efectúen análisis RIA en el proceso regulatorio (véase el recuadro 3.10) puede ayudar a conciliar estos dos atributos clave (independencia y transparencia, por un lado, y evaluaciones integradas en el proceso de elaboración, por el otro). Además, el centro también puede proporcionar estándares, directrices y formación comunes para motivar una mayor adopción de evaluaciones rigurosas por parte de los MDO y otros actores. En todos los casos, es fundamental garantizar que el centro tenga la injerencia adecuada en el proceso de evaluación, para evitar los riesgos de politización y salvaguardar la credibilidad técnica de las evaluaciones.

Gestión del conocimiento, de datos y digital

Para mejorar efectivamente la base analítica de las decisiones de políticas, los gobiernos también necesitan la capacidad de extraer los conocimientos adecuados en el momento oportuno. La gestión del conocimiento refiere al hecho de que el conocimiento de los empleados de una organización es un activo crucial pero invariablemente sub-explotado. El aprovechamiento de los activos de conocimiento de los recursos humanos va de la mano de la dimensión crucial para los gobiernos modernos de clasificar y sintetizar los datos. En la actualidad, todos los gobiernos reciben grandes cantidades de datos, pero el desafío consiste en ser capaz de organizarlos para que puedan interpretarse y utilizarse con eficacia en el proceso de toma de decisiones y elaboración de políticas. El CdG puede ayudar a configurar las expectativas de todo el gobierno para garantizar que la gestión del conocimiento como conjunto de tareas se tome en serio y se establezcan procesos eficaces. Una posible herramienta destinada a este propósito es una “estrategia de gestión de los activos de conocimiento” (UK Government, 2021) que gobierne la información y los datos que posee cada organismo, así como los conocimientos prácticos relativos a las formas de trabajo y las operaciones. Esta estrategia debe ayudar a identificar los activos de conocimiento que satisfacen las necesidades de cada gobierno. Debería facilitar la conservación de los recursos, minimizando la duplicación en la adquisición o creación de información, y extraer un mayor valor de la elaboración y la implementación de políticas al compartir los activos de conocimiento.

Cada vez más, los datos aparecen entre los principales tipos de conocimiento de que disponen los gobiernos y, dado su potencial transformador, merecen atención. La evolución reciente de las tecnologías de recolección, tratamiento y análisis de datos puede transformar la forma en que los gobiernos elaboran sus políticas, ejecutan sus proyectos, monitorean el desempeño y se relacionan con los ciudadanos. En la República de Estonia, el gobierno ha adoptado un enfoque para la reforma digital de los servicios públicos que se centra en el diseño del servicio desde la perspectiva del usuario, la creación de identificaciones electrónicas y la gestión de la interoperabilidad de los datos. Uno de los mayores retos a la hora de hacer efectivo este potencial radica en la fragmentación de los sistemas de datos públicos: en la mayoría de los países, los organismos gubernamentales han desarrollado

sus propios sistemas, metodologías y normas para generar e intercambiar datos. Para hacer frente a este desafío y fomentar una perspectiva del gobierno en su conjunto, el CdG –que generalmente alberga el órgano de gobierno o alguna figura de coordinación para el gobierno digital– debe adoptar principios, estrategias y políticas de datos para el gobierno en su conjunto y también puede crear nuevos mecanismos para la gobernanza de los datos, incluidos los consejos interinstitucionales y las oficinas rectoras de datos (*chief data offices*, CDO).

Varios gobiernos, entre ellos dos de ALC, han desarrollado estrategias integradas de datos. En Estados Unidos, la [“Estrategia Federal de Datos”](#) define 10 principios, 40 metas a mediano y largo plazo, y 20 pasos de acción anuales dirigidos a hacer efectivas dichas metas. Esta estrategia comenzó en 2018 como un objetivo prioritario interinstitucional, con 23 organismos involucrados en su desarrollo y la coordinación de la Oficina de Gestión y Presupuesto del CdG. En 2019, Canadá desarrolló una [“Hoja de Ruta de la Estrategia de Datos”](#), dirigida conjuntamente por tres unidades del centro (la Unidad de Resultados y Cumplimiento, la Oficina del Oficial Principal de Información y la Oficina del Jefe de Estadística). Esta iniciativa define un conjunto de principios y resultados deseados y esboza una hoja de ruta a corto y mediano plazo para su implementación. En 2019, Uruguay estableció una [Política de Datos para la Transformación Digital](#), por la cual el país es considerado una referencia regional. Esta política de datos, un desarrollo conjunto de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, el Instituto Nacional de Estadística y el Banco Central, establece los principios clave para los organismos gubernamentales. A su vez, en 2022 Uruguay era uno de los siete países de ALC (con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) que habían desarrollado una política estratégica nacional de inteligencia artificial. Todas estas políticas definen objetivos y acciones generales, y algunas incluyen metas susceptibles de medición con actores responsables (en Argentina, Chile y Colombia). En el caso de Colombia, también se describen los mecanismos de financiamiento y los instrumentos de monitoreo (OCDE y CAF, 2022).

Las estrategias de datos requieren mecanismos claros de gobernanza y rendición de cuentas para garantizar su implementación. Tal garantía se puede instrumentar mediante la creación de una unidad central de

datos o un comité interinstitucional. En aproximadamente la mitad de los países de la OCDE se han creado oficinas rectoras de datos (CDO), a nivel nacional y subnacional (OCDE y CAF, 2022), incluyendo naciones como Nueva Zelanda ([Jefe de Gestión de Datos del Gobierno](#)) y Reino Unido ([Oficina Central Digital y de Datos](#)). A nivel subnacional, ciudades como [Barcelona](#), [Chicago](#) y [Nueva York](#) han creado capacidades similares. Aunque las CDO pueden desempeñar diferentes funciones en cada caso, lo habitual es que gestionen infraestructuras de datos clave, establezcan estándares y políticas para el gobierno en su conjunto (en términos de calidad de datos, privacidad, seguridad, etc.), realicen tareas de análisis de datos, capaciten y formen a toda la administración pública y, en algunos casos, se erijan como las responsables de los datos abiertos, las tecnologías inteligentes y los servicios digitales (Wiseman, 2018). En Estados Unidos, en lugar de un CDO central, el Congreso ha creado un [“Consejo de Responsables de Datos”](#). Este Consejo se encuentra integrado por los CDO de 84 departamentos y organismos, y su presidente es nombrado por la OMB. El Consejo proporciona liderazgo colectivo y apoyo para implementar la Estrategia Federal de Datos, y su organización interna se estructura en grupos de trabajo centrados en temas específicos (como el intercambio, el inventario y las habilidades de datos).

Por último, otra dimensión –el intercambio de conocimientos– implica la creación de redes transnacionales de políticas para que las lecciones de políticas probadas en un país puedan compartirse en otros lugares. Algunos analistas han sugerido que los gobiernos de ALC ya se benefician de redes de políticas no jerárquicas que permiten la difusión de políticas entre países.⁶³ En la actualidad, se presta mucha más atención a la formulación de políticas a través de estructuras transversales de gobernanza regional,⁶⁴ un fenómeno que ha generado que los gobiernos de ALC, que solían importar políticas públicas de países europeos y de América del Norte, ahora actúen cada vez más como exportadores de políticas. Ejemplos notables son los presupuestos participativos (puestos en práctica por primera vez en Brasil) y las transferencias condicionadas de ingresos (originadas en México),

⁶³ Véase <https://www.oecd.org/education/cei/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf>. Consultado el 7 de julio de 2022.

⁶⁴ Véase <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-98068-3>. Consultado el 10 de julio de 2022.

que han sido adoptadas ampliamente en otros lugares.⁶⁵ El CdG con frecuencia actúa como *hub* de contactos con otros gobiernos, ya que el personal de las unidades de políticas y estrategia del CdG desarrolla sus propias relaciones y redes con sus pares de los demás gobiernos, tanto a nivel regional como global. Al establecer vínculos con los ministerios competentes y los organismos gubernamentales, el centro también facilita este proceso de transferencia de políticas de suma positiva.

Previsión estratégica

En un contexto de cambios rápidos, una función cada vez más relevante para el CdG es la anticipación de oportunidades y riesgos para establecer y ajustar la estrategia y las prioridades de todo el gobierno. En particular, es necesario anticipar las oportunidades y los riesgos transversales a varios ministerios y organismos. El análisis prospectivo y la elaboración de políticas derivadas de este análisis constituyen una tendencia compensatoria frente a las decisiones y acciones a corto plazo en el CdG. Por esta razón, los CdG están desarrollando cada vez más la capacidad y las herramientas necesarias para estar en condiciones de anticiparse a los retos futuros, al tiempo que incorporan el análisis a sus prioridades, planes y presupuestos. Aunque el futuro es, por definición, incierto, como se ha visto en el contexto de las recientes conmociones mundiales de salud pública y geopolíticas, los gobiernos deberían “identificar una serie de diferentes escenarios futuros plausibles, explorar qué repercusiones podrían tener e identificar las posibles implicaciones para las políticas. También es importante mirar más allá del alcance de los silos de políticas tradicionales y considerar cómo los múltiples desarrollos pueden cruzarse e interactuar de maneras inesperadas” (OCDE, 2019c: 1). A la hora de identificar y anticipar las tendencias emergentes, es posible emplear una serie de métodos distintos (como la “exploración del horizonte” – *horizon scanning*). En general, estas herramientas están estructuradas en un conjunto de pasos ordenados:

⁶⁵ Véase <https://www.routledge.com/Latin-America-and-Policy-Diffusion-From-Import-to-Export/Oliveira-Gonnet-Montero-Leite/p/book/9781032082349>. Consultado el 12 de julio de 2022.

- Buscar una amplia gama de aportaciones, ideas, perspectivas y puntos de vista de los actores acerca de las posibles situaciones futuras⁶⁶ que sirvan para desafiar el pensamiento existente y evitar el riesgo de asumir que las tendencias actuales tendrán continuidad indefinida.
- Extraer y sintetizar ideas de alta calidad a partir de las opiniones de los actores.
- Establecer un proceso de acompañamiento para materializar las percepciones en acciones mediante, por ejemplo, la actualización de los documentos de planificación y de políticas, y el registro de riesgos existentes (en lugar de esperar el momento en que sea necesario volver a elaborarlos desde cero) (PNUD, 2018).

Los desastres naturales, las pandemias, los conflictos violentos, los ciberataques, los accidentes industriales y otros acontecimientos similares suelen tener un impacto negativo en múltiples dimensiones de la vida social y económica.

Las crisis obligan a los gobiernos a redefinir sus prioridades. Por ello, anticiparse a los grandes riesgos potenciales puede ayudar a prepararse en consecuencia. Los desastres naturales, las pandemias, los conflictos violentos, los ciberataques, los accidentes industriales y otros acontecimientos similares suelen tener un impacto negativo en múltiples dimensiones de la vida social y económica. Ningún ministerio u organismo está en condiciones de preparar por sí solo una respuesta rápida y coherente frente a ese tipo de eventos. El CdG puede liderar los esfuerzos para evaluar de forma proactiva los peligros críticos, mapear las interdependencias, asignar responsabilidades e identificar capacidades, asignando recursos a aquellos riesgos con mayores probabilidades de materializarse. La mayoría de los países de la OCDE realizan regularmente evaluaciones nacionales de riesgos (ENR) para anticiparse a estos (OCDE, 2018d; 2019c). Las ENR pueden ayudar a crear consenso dentro del gobierno en relación con los riesgos más importantes que se deben priorizar dentro de una gama de riesgos potenciales, con el propósito de orientar la elaboración de las medidas de prevención y mitigación y, más ampliamente, para promover una cultura de gestión de riesgos a nivel político y del servicio civil. En la mayoría de los casos, las ENR se basan en los aportes de expertos de organismos gubernamentales, pero algunos países han abierto el proceso para aprovechar los conocimientos de una red de expertos externos. Unos pocos gobiernos incluyen también

⁶⁶ La investigación empírica sobre este tema ha llegado a la conclusión de que la suma de predicciones independientes provenientes de distintos individuos conduce a mejores pronósticos que las predicciones individuales, incluso cuando se trata de expertos de un campo específico (Tetlock y Gardner, 2015).

modelos cuantitativos más complejos (OCDE, 2018d). En Estados Unidos, por ejemplo, el gobierno ha desarrollado un [“Marco de Gestión del Riesgo Institucional”](#) para promover un enfoque coherente de la gestión del riesgo en todos los MDO. Sin embargo, todos estos esfuerzos solo pueden conducir a resultados significativos si existe una demanda y un foco políticos de alto nivel. Si esto no sucede, es difícil que dichas iniciativas sean algo más que interesantes ejercicios técnicos con un impacto limitado en el proceso de planificación y de políticas. En ese sentido, es fundamental contar con la participación efectiva de los líderes políticos del gobierno (por ejemplo, mediante reuniones de gabinete centradas en la estrategia de gestión de riesgos, que incluyan simulaciones y talleres) (Mulgan, 2020).

Hay buenos ejemplos de CdG que han creado unidades o equipos especializados en “escenarios futuros” con la idea de proporcionar liderazgo de alto nivel, perspectivas transversales y una amplia gama de conocimientos. Este apoyo puede institucionalizarse en unidades de estrategia y prospectiva con personal altamente cualificado que inspire respeto en todo el gobierno. En la medida de lo posible, estas unidades deben trabajar en proyectos respaldados por el jefe del ejecutivo, pero en colaboración con los departamentos y ministerios competentes. El objetivo de estas unidades consiste en aumentar la capacidad de análisis a largo plazo del gobierno, como una suerte de contrapeso a la orientación de gestión de crisis (corto plazo) de otras áreas del CdG. En Finlandia, a menudo considerada como una referencia a este respecto, la oficina del primer ministro coordina las [actividades de previsión del gobierno](#), que están fuertemente arraigadas en todos los organismos públicos. Esta diseminación es fundamental para garantizar que la prospectiva no sea un añadido o un requisito burocrático más del centro, sino un componente habitual de todos los esfuerzos de planificación y formulación de políticas. Desde principios de los años noventa, cuando Finlandia revirtió una profunda recesión económica, el gobierno ha presentado al Parlamento un [“Informe sobre el futuro”](#) en cada mandato de la legislatura. Aunque la Oficina del Primer Ministro coordina el trabajo, la preparación del informe se basa en una amplia gama de conocimientos de todos los organismos gubernamentales, una [“Red Nacional de Prospectiva”](#) de productores de datos y un [“Grupo Gubernamental de Prospectiva”](#) de expertos ministeriales, parlamentarios y académicos. Otros casos con capacidades específicas son Gales, Portugal y Singapur:

- El CdG galés ha elaborado un informe sobre tendencias futuras en virtud de la Ley de Bienestar de las Generaciones Futuras de 2015 para identificar los riesgos y retos que probablemente afecten al país en un futuro cercano. El análisis se basa en cuatro grandes tendencias: las personas y la población; la salud y los límites planetarios; las desigualdades y la tecnología. El proceso de elaboración del informe evalúa las fuentes probables de demanda futura sobre el sector público en general, y las finanzas públicas en especial. El gobierno de Gales ha colaborado también con otros socios para llevar a cabo ejercicios participativos sobre el futuro en los que los ciudadanos han podido intervenir en el debate. Este tipo de iniciativas resultan vitales para la era del “ciudadano experto”.⁶⁷
- El Centro de Futuros Estratégicos (CSF) forma parte del [“Grupo de Estrategia”](#) de la Oficina del Primer Ministro de Singapur. Se trata de un *think tank*, localizado en el seno del CdG, que trabaja en la estrategia gubernamental con el propósito de coordinar a todo el gobierno mediante el proceso de planificación estratégica. El CSF ha estipulado que su misión consiste en “posicionar al gobierno de Singapur para navegar por los desafíos estratégicos emergentes y aprovechar las oportunidades potenciales mediante la creación de capacidades, mentalidades, conocimientos y herramientas para la anticipación estratégica y la gestión de riesgos; el desarrollo de ideas sobre tendencias futuras, discontinuidades y sorpresas estratégicas; y la comunicación de ideas a los encargados de la toma de decisiones para la planificación de políticas informadas”.⁶⁸
- El Centro de Competencias de Planificación, Políticas y Prospectiva ([PlanAPP](#)) de la Administración Pública es una institución autónoma integrada en la presidencia del Consejo de Ministros de Portugal. En el marco de su labor de prospectiva estratégica, coordina una red interministerial (REPlan) que pretende alinear el trabajo de los MDO en materia de análisis prospectivo y planificación. Otros países también han creado institutos independientes para encargar investigaciones centradas en las tendencias futuras y los nuevos riesgos relevantes para los objetivos estratégicos del gobierno.

⁶⁷ Véase <https://foresightprojects.blog.gov.uk/2022/05/18/tips-on-developing-a-collective-futures-vision-with-the-public/>.

⁶⁸ Véase <https://www.csf.gov.sg/>.

Algunos ejemplos relevantes son el [“Consejo Científico de Política Gubernamental de los Países Bajos”](#), que proporciona asesoramiento de políticas estratégicas “basadas en ciencia” al gobierno holandés; el [“Instituto de Estudios Futuros”](#) de Estocolmo, que promueve “perspectivas de futuro en la investigación y el debate público”, y el [France Stratégie](#) de Francia, una institución para la toma de decisiones bajo la autoridad del primer ministro francés. Este centro recientemente ha sido sustituido por la Comisión General de Estrategia y Previsión Económica, la cual tiene la misión de evaluar el impacto de las grandes reformas gubernamentales por pedido del primer ministro francés.

Los ejercicios de prospectiva no constituyen un “lujo” que solamente tenga lugar en países desarrollados. De hecho, es posible que sean incluso más importantes en contextos de mayor incertidumbre y volatilidad. Aunque la mayoría de los países considerados líderes en prospectiva estratégica son, en efecto, naciones de la OCDE que han establecido ecosistemas de prospectiva con una importante coordinación desde unidades o equipos centrales (SOIF, 2021), esta actividad es especialmente relevante para los contextos propios de los países en desarrollo. Por ejemplo, la capacidad de anticiparse a las conmociones económicas y financieras puede ayudar a crear resiliencia y proteger mejor el cumplimiento de las prioridades de políticas (véase el recuadro 3.11). Con todo, la creación de unidades para el desarrollo prospectivo debe responder a una demanda o necesidad real, ya que en caso contrario existe el riesgo de que la misión se desvíe al tratar de mantener su relevancia mediante la ampliación de su alcance original. Dicha tendencia debe ser contenida para evitar la duplicación de esfuerzos (y la consiguiente congestión) con otros equipos del CdG.

RECUADRO 3.11. PREVISIÓN ESTRATÉGICA DE RIESGOS ECONÓMICOS CON IMPACTOS MULTIDIMENSIONALES

Al tratar de establecer las prioridades gubernamentales a mediano plazo, una preocupación frecuente de los responsables de las políticas de ALC es la incertidumbre en torno a las proyecciones económicas y financieras. Los shocks económicos pueden alterar el espacio fiscal disponible para cumplir las prioridades y, además, pueden exigir reorientar la atención hacia nuevos retos. Por lo tanto, llevar a cabo una exploración sistemática de los posibles escenarios futuros puede ayudar a fundamentar las decisiones presentes y a prepararse mejor para los eventuales shocks financieros. Esta preparación puede favorecer un enfoque más resistente a la hora de cumplir con las prioridades de las políticas.

En este sentido, el FMI ha promovido el uso de herramientas prácticas –tales como la “planificación de escenarios” y los ejercicios de simulación– como parte de su marco de evaluación de riesgos (Behar y Hlatswhayo, 2021). Por ejemplo, la planificación de escenarios puede llevarse a cabo mediante un taller de dos días con los principales encargados de la toma de decisiones. Para ello, hay que seguir ciertos pasos: un debate sobre las percepciones de las tendencias e incertidumbres más importantes; la priorización de esas “incógnitas” en función de su impacto potencial y su probabilidad; la identificación de dos a cuatro escenarios que puedan ocurrir, y, por último, la derivación de las implicancias de políticas para cada uno de ellos. Este ejercicio puede ayudar a descubrir puntos ciegos y permitir una respuesta más ágil en caso de que se produzca alguna de esas conmociones.

Esta comprensión también puede reforzarse mediante un ejercicio dinámico de simulación estratégica. Mediante juegos de rol, los actores responden de forma iterativa a perturbaciones hipotéticas que se les plantean, como la introducción de aranceles por parte de otro país o la interrupción de una cadena de suministro crítica. Estos juegos pueden ayudar a descubrir interacciones complejas entre organismos y actores, además de ser especialmente útiles para las secuencias de acción-reacción con efectos indirectos en diversas dimensiones de políticas, como suele ocurrir durante las crisis económicas.

En algunos países, las auditorías estratégicas periódicas o las revisiones estratégicas sirven de apoyo a la reflexión a mediano y largo plazo. Estos ejercicios suelen realizarse cada tres o cinco años y son actualizados anualmente. En el proceso de revisión estratégica participan el jefe del ejecutivo y el equipo del CdG, y también ministros,

asesores, funcionarios, actores, socios en el cumplimiento y ciudadanos. El objetivo de la revisión es evaluar los resultados obtenidos por el gobierno en relación con los objetivos fijados, analizar los principales acontecimientos y tendencias, determinar los desafíos y riesgos más importantes en que centrarse en el próximo período y definir la respuesta del gobierno. El proceso culmina cuando se definen las principales prioridades del gobierno para el período siguiente. En la actualidad, el CdG de Alemania, Australia y Canadá están llevando a cabo ejercicios periódicos de revisión estratégica, mientras que los gobiernos de ALC, como el de Chile, están advirtiendo la importancia de las revisiones estratégicas dirigidas por el centro y orientadas al desarrollo económico y social de largo plazo, al tiempo que intentan crear una visión compartida del futuro.⁶⁹

La participación del CdG garantiza un enfoque del gobierno en su conjunto y constituye una manera costo-efectiva de aportar competencias más específicas al proceso. Está claro que llevar adelante una revisión estratégica periódica es un ejercicio intensivo que requiere mucho tiempo. Sin embargo, complementar la experiencia de los ministerios tiene ventajas particulares, lo que justifica que los gobiernos creen en el CdG una capacidad específica para supervisar el proceso de desarrollo de la estrategia. En efecto, los gobiernos tienen la opción de crear una consultoría interna en el centro cuya función sea supervisar la producción y el desarrollo de la estrategia gubernamental. En esta función de revisión estratégica pueden participar funcionarios y un conjunto de especialistas externos en comisión de servicio (que pueden provenir de distintos sectores económicos, así como del sector público y de la consultoría gerencial) para aportar nuevas perspectivas y un sólido desafío intelectual. El equipo de revisión puede recurrir a la experiencia de las organizaciones externas para proporcionar los últimos conocimientos e ideas como parte del sistema de asesoramiento en materia de políticas del gobierno.

Muchos países de ALC tienen experiencia con planes a largo plazo, pero los enfoques y las herramientas actuales difieren de los empleados tradicionalmente. En un análisis de 107 planes nacionales

⁶⁹ Véase <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264288379-7-en.pdf?expires=1657712415&id=id&accname=guest&checksum=0D323A7DD4048FFBB940EA3F13080A6A>. Consultado el 7 de julio de 2022.

de desarrollo a nivel mundial, Chimhowu, Hulme y Munro (2019) concluyeron que el 75% no tenían asociado un cálculo de costos específico. Así, en muchos países, los planes a largo plazo tienen una relación limitada con el proceso de políticas y presupuestario. Algunos países han abandonado la idea de elaborar planes de desarrollo globales que orienten la dirección de la economía para poner su atención en los compromisos internacionales (como los ODS) o en sectores específicos que requieren una reflexión a largo plazo, intervenciones interministeriales y un amplio consenso político, como el cambio climático, la defensa y la infraestructura (FMI, 2020). Por ejemplo, una de las principales recomendaciones de la OCDE para mejorar la gobernanza de las infraestructuras es elaborar planes integrados a largo plazo y coordinar sus objetivos con los de otros instrumentos de planificación (planes climáticos, territoriales, de desarrollo regional, etc.). Sin embargo, esta integración continúa siendo un reto para la mayoría de los países, y los gobiernos deben estar al tanto del riesgo de multiplicar los esfuerzos de planificación.

La previsión estratégica también es una cuestión cada vez más importante para los gobiernos subnacionales. En tiempos recientes, muchos gobiernos subnacionales de ALC han puesto el foco en aumentar la resiliencia local, lo que constituye una buena razón para integrar dichos refuerzos en las estrategias y los planes generales a escala nacional. El concepto de resiliencia se refiere a la capacidad que posee un sistema para afrontar perturbaciones o tensiones (ecológicas, económicas o sociales, entre otras) y es de creciente interés en entornos afectados por fuerzas como el cambio climático, la desigualdad social y el envejecimiento de la población, entre otras. Para ampliar estas capacidades, varias ciudades han desarrollado estrategias de resiliencia a largo plazo y han creado un nuevo cargo denominado “director de resiliencia” (*chief resilient officer*, CRO). Las oficinas de los CRO suelen estar ubicadas en el CdG, dada que reforzar la resiliencia demanda esfuerzos del gobierno en su conjunto. Las estrategias de resiliencia suelen definir cuestiones prioritarias o pilares, así como sus objetivos y las acciones dirigidas a darles cumplimiento (Galderisi, Limongi y Salata, 2020). Con la coordinación de los CRO, la formulación de estas estrategias suele requerir la participación de múltiples actores, incluidos los organismos gubernamentales locales y los actores de los sectores privado y comunitario. Como ocurre con todos los esfuerzos de planificación, y especialmente en los de largo plazo, la conexión

con los planes preexistentes resulta fundamental para el éxito de la iniciativa. En razón de la proliferación de redes urbanas internacionales, cada una con sus instrumentos de planificación asociados, el trabajo del CdG para priorizar los esfuerzos y aportar coherencia constituye un elemento esencial. Asimismo, para maximizar su impacto, estos planes subnacionales deben ser vinculados con estrategias multinivel. De esta manera, la planificación de estrategias y una mayor capacidad de previsión mejorarán la eficacia y el desempeño del gobierno allí donde más importa.

Conclusiones

En este capítulo se examinaron las herramientas y técnicas de gobernanza que permiten desempeñar en la práctica las funciones principales del centro, con base en las mejores prácticas internacionales. La estructura seguida refleja la organización de las principales funciones del CdG, las cuales han sido enunciadas en el capítulo 2. En el capítulo 4 se examinan las principales conclusiones que pueden extraerse de la experiencia de más de una década de implementar reformas en los CdG, y también se propone una herramienta de autoevaluación para los gobiernos que desean aumentar la eficacia de las funciones del centro.



4

Tendencias clave y próximos pasos en la práctica del Centro de Gobierno

Principales conclusiones de una década de reformas del Centro de Gobierno

La Matriz de Desarrollo Institucional como herramienta de autoevaluación

EL CENTRO DE GOBIERNO

NUEVAS PERSPECTIVAS TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS

Tendencias clave y próximos pasos en la práctica del Centro de Gobierno

A lo largo de esta publicación se ha documentado una serie de innovaciones ocurridas en la última década que han configurado las prácticas actuales de las instituciones de Centro de Gobierno (CdG) a nivel mundial y en la región. Como se analiza en el capítulo 1, en los últimos años los entornos en los que operan los CdG han experimentado grandes transformaciones, derivadas de la evolución de las prácticas internas de los gobiernos y de cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos más amplios. Un contexto económico y fiscal más apremiante, el avance de las tecnologías digitales y de los datos, el declive generalizado de la confianza ciudadana y los efectos duraderos de la pandemia de COVID-19, sumado todo ello a otros acontecimientos de impacto mundial, han reconfigurado las operaciones y las oportunidades de que disponen los gobiernos y, en particular, la forma en que el CdG ejerce el liderazgo y gestiona transversalmente el gobierno. Además, algunas administraciones públicas han adoptado estándares de evidencia más estrictos para la formulación de políticas y han puesto mayor énfasis en la innovación, el diseño centrado en el ciudadano y las ciencias del comportamiento a la hora de elaborar e implementar políticas. Varios países de América Latina y el Caribe y del resto del mundo han desarrollado marcos para mejorar la coordinación y el cumplimiento, han establecido nuevas unidades del CdG y han ampliado sus esfuerzos para vincularse con la ciudadanía y otros actores externos, reconociendo la importancia del CdG en contextos que exigen un liderazgo y una dirección coherentes. Además, estas experiencias han permitido comprender mejor el papel del centro y lo que funciona en diferentes contextos, así como los retos típicos que plantea el éxito (y la institucionalización) de cualquier reforma del CdG. A su vez, las enseñanzas extraídas de estos casos retroalimentan la práctica revisada del CdG, como se refleja en los capítulos 2 y 3. En este capítulo final se destacan algunas de estas conclusiones y se ofrece orientación a los profesionales del CdG con miras a que puedan enfocar sus acciones de reforma.

Aunque muchos de estos cambios repercuten en el trabajo de todos los ministerios, departamentos y organismos (MDO), hay efectos

específicos que interesan especialmente al CdG. Como custodio de la gestión de todo el gobierno, el CdG es el principal agente capaz de abordar cuestiones que afectan a todos los MDO, como el declive de la confianza ciudadana, el espectacular aumento de la disponibilidad de datos (y los obstáculos para desbloquear su potencial) o la aceleración de las perturbaciones mundiales. Cada MDO tiene la responsabilidad de abordar la forma en que estas transformaciones afectan a sus sectores, pero las grandes dinámicas intersectoriales solo pueden afrontarse mediante respuestas coherentes e integradas. Esto aumenta la urgencia de reforzar las funciones, capacidades e instrumentos del CdG.

En este capítulo se examinan los principales resultados de la última década de reformas del CdG. Asimismo, se presenta la Matriz de Desarrollo Institucional, que los funcionarios pueden utilizar para determinar hacia dónde dirigir los esfuerzos destinados a mejorar el trabajo de sus equipos y de las instituciones del centro. Por último, el anexo proporciona herramientas para reforzar en el futuro la base empírica sobre lo que funciona en la reforma del CdG.

Principales conclusiones de una década de reformas del Centro de Gobierno

La misión del CdG –gestionar y alinear la compleja maquinaria del gobierno para lograr resultados para los ciudadanos y, cada vez más, con ellos– ha ido ganando importancia para encarar los retos económicos, sociales y tecnológicos críticos. Los gobiernos siguen enfrentándose a problemas transversales duraderos y, en ocasiones, cada vez más acuciantes: la desigualdad social, el cambio climático, la competitividad económica, el desarrollo infantil temprano, las disparidades de género y muchos otros desafíos prioritarios exigen intervenciones de políticas coherentes del gobierno en su conjunto (*whole-of-government*). Además, el éxito de las intervenciones suele demandar el compromiso y la coproducción con actores no estatales, lo que a su vez requiere reconstruir la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La movilización de estas redes de socios multisectoriales y la alineación de esfuerzos y recursos en torno a objetivos compartidos se vuelven más probables con una sólida dirección del CdG, la cual debe contar con la combinación adecuada de habilidades, actitudes,

capacidades y recursos. El papel del CdG es clave para establecer rutinas eficaces de gestión; definir prioridades ambiciosas pero realistas que guíen el trabajo de ministerios, organismos y otros actores clave; garantizar que los presupuestos públicos reflejen realmente esas prioridades y que las políticas se hayan diseñado a partir de un análisis y la evidencia suficientes; mantener los incentivos y promover el desarrollo de capacidades en todos los organismos ejecutores; hacer un seguimiento de los avances en tiempo real mediante indicadores de desempeño basados en la evidencia; proporcionar coordinación, resolver los cuellos de botella y arbitrar los desacuerdos en las complejas cadenas de cumplimiento; y comunicar lo que se ha logrado y lo que queda por hacer. Por supuesto, estas ambiciosas tareas deben acometerse con un enfoque selectivo: para lograr esa inmersión profunda, es imprescindible mantener una concentración enfocada en las principales prioridades de políticas.

Los componentes básicos de un CdG eficaz siguen siendo tan cruciales como siempre. Hay funciones, componentes y actividades fundamentales que constituyen los cimientos de un centro en óptimo funcionamiento y que deben considerar especialmente aquellos países que acaban de iniciar su camino hacia el fortalecimiento del CdG. Garantizar que las prioridades estén claramente identificadas, establecer un marco para fijar objetivos y hacer un seguimiento de los avances, coordinar a los responsables de la implementación, informar periódicamente al jefe del ejecutivo y a otros líderes, y comunicar los resultados y los retos al público siguen siendo elementos esenciales para poner en marcha. En términos más generales, y a pesar de la emergencia de nuevos paradigmas y técnicas de gestión pública que amplían las herramientas de que dispone el CdG (como las redes y los enfoques “de sistema”, entre otros), también existen evidencias fehacientes, presentadas a lo largo de esta publicación, del impacto de contar con sólidos marcos de desempeño para mejorar la forma en que los gobiernos implementan las políticas y prestan servicios a los ciudadanos. Las innovaciones y enseñanzas de la última década se basan en estos pilares de la práctica del CdG.

Una destacable lección aprendida de todo este largo período de reformas del CdG atañe a la necesidad de combinar el compromiso político de alto nivel con esfuerzos más amplios para desarrollar capacidades que traspasan la cúspide del gobierno. Las iniciativas de

Las iniciativas de reforma del Centro de Gobierno han demostrado su impacto potencial para mejorar el desempeño de todos los aspectos de las labores gubernamentales y obtener resultados.

reforma del CdG han demostrado su impacto potencial para mejorar el desempeño de todos los aspectos de las labores gubernamentales y obtener resultados. En estas páginas se ha presentado evidencia de la mejora de los resultados en múltiples prioridades de políticas. En muchos de estos casos, la determinación del jefe del ejecutivo y de los líderes de alto nivel ha permitido que el gobierno se centrara en el cumplimiento de objetivos ambiciosos. Sin embargo, en ocasiones las nuevas rutinas pierden impulso debido a cambios en la composición del personal o en el rumbo político, a desviaciones de la agenda de desempeño, a la falta de capacidades de los socios necesarios para el cumplimiento o a resistencias surgidas de la forma tradicional de hacer las cosas en las organizaciones públicas. A veces, esta pérdida de impulso se debe a que los líderes políticos quieren pasar a la “próxima gran iniciativa”, pero parte de la función del CdG consiste en arraigar una cultura y una forma de trabajo orientadas a conseguir objetivos que exigen una atención persistente. Por lo tanto, a fin de mantener las transformaciones alcanzadas en determinados contextos, el CdG debe expandir su enfoque y considerar de un modo más amplio las capacidades, las habilidades, los conocimientos, los valores y la cultura de los diversos sistemas de prestación de servicios que se necesitan para lograr los objetivos prioritarios.

En lugar de dar excesivo poder al Centro de Gobierno, este enfoque consiste en apoyar, desafiar y habilitar el trabajo de los ministerios, departamentos y organismos y otros actores.

La escasa capacidad del Estado sigue siendo un reto tanto a escala mundial como en la región (Banco Mundial, 2022), **y este es un factor determinante del declive de la labor gubernamental y de la confianza ciudadana.** Además, esta limitación se hace más patente cuando se trata de cuestiones complejas o “retorcidas” que exigen intervenciones del gobierno en su conjunto, que sean coherentes y de alta calidad, como las que suelen llegar a la agenda del CdG. De este modo, cualquier nueva forma de hacer las cosas debe difundirse y el cambio debe gestionarse en todos los ministerios, organismos y redes de socios para el cumplimiento, incluidos los gobiernos subnacionales y los agentes no estatales, que cada vez más coproducen resultados con el sector público. Para ello, es preciso alinear los incentivos y las motivaciones de quienes realizan el trabajo cotidiano de prestación de servicios públicos. En lugar de dar excesivo poder al CdG, este enfoque consiste en apoyar, desafiar y habilitar el trabajo de los MDO y otros actores.

Dentro de estas capacidades más amplias, es cada vez más imperativo que el CdG desarrolle capacidades de inteligencia y análisis. La

revolución digital y de los datos ha creado enormes oportunidades para el establecimiento de estrategias del gobierno en su conjunto, la formulación de políticas basadas en la evidencia, la colaboración entre organismos, el monitoreo del desempeño, la participación ciudadana y la prestación de servicios públicos más accesibles y costo-efectivos. El conocimiento se ha convertido en un activo gubernamental clave. Gestionar todos estos datos y conocimientos de manera eficaz es fundamental para poder compartir oportunamente la información pertinente, extraer ideas relevantes de políticas y evitar la sobrecarga de información. En este contexto, el CdG suele erigirse como el actor principal para poner en práctica las estrategias y políticas digitales, de datos y de conocimiento de todo el gobierno necesarias para romper los silos informativos. Además, fenómenos como la pandemia de COVID-19, la aceleración del cambio climático, la reaparición de grandes conflictos internacionales, las renovadas turbulencias económicas y financieras, y otros cambios exponenciales han puesto de relieve la importancia de la previsión proactiva basada en datos y el pensamiento prospectivo para planificar y ajustar las prioridades de políticas. Los gobiernos exitosos se caracterizan por ser inteligentes: tienen la capacidad analítica para anticiparse, prepararse y responder a riesgos y oportunidades desafiantes y multidimensionales, recurriendo a sus fuentes internas de conocimiento y movilizándolo a socios externos. La perspectiva transversal y el poder de convocatoria del CdG son indispensables para liderar estas acciones de manera eficaz, siempre que también se haya invertido en capacidades analíticas (habilidades, tecnología y rutinas de gestión), cruciales en este nuevo entorno.

Este nuevo enfoque del CdG sobre las capacidades, la cultura y la inteligencia analítica puede constituirse en un poderoso pilar para sus funciones más tradicionales, aunque estas también se han reconfigurado. Las recientes innovaciones en la práctica del CdG refuerzan de múltiples maneras sus tareas más arraigadas. Por ejemplo, la visión prospectiva ayuda a fijar mejor las prioridades de políticas; la gobernanza de los datos permite un monitoreo más sólido; e inculcar una orientación hacia los resultados en los principales MDO puede acelerar el cumplimiento de forma sostenible. Estas son solo algunas de las formas en que interactúan las funciones tradicionales y las nuevas del CdG, pero también se están revisando las funciones más establecidas. Por ejemplo, la coordinación de políticas públicas (una función definitoria de los CdG desde la creación de las primeras unidades basadas en la Oficina de la

Presidencia, el Primer Ministro o el Gabinete) no puede limitarse al ámbito interministerial u horizontal. En un contexto de cadenas de cumplimiento cada vez más complejas, que incluyen a actores subnacionales y no gubernamentales, las tareas del CdG de intermediar y alinear a los actores para alcanzar objetivos compartidos se han vuelto más abarcadoras. El trabajo con estos otros actores también exige incorporar nuevas herramientas y prácticas, orientadas a cooperar con una red de actores sobre las que el CdG no tiene control jerárquico.

El complemento de estas nuevas funciones es la necesidad de centrarse en las prioridades de políticas de forma eficaz y selectiva.

El CdG suele enfrentarse a dos riesgos: el riesgo de sobrecarga y congestión, y el riesgo de introducir simultáneamente demasiados cambios en las operaciones existentes. Por ello, debe ser selectivo y estratégico a la hora de asumir funciones y tareas adicionales y de establecer nuevas prácticas. Centrarse en las prioridades de políticas es un ancla que puede mitigar el riesgo de sobrecarga. Además, al asumir nuevas funciones, puede que el CdG deba proporcionar el impulso inicial para desarrollar capacidades críticas, si bien luego podrá descentralizar esta responsabilidad y dejarla en manos de los MDO una vez que se haya alcanzado la madurez suficiente (esto también puede minimizar el riesgo de un exceso de “mando y control” por parte del CdG). La creación de capacidades en los MDO puede liberar al CdG del riesgo de sobrecarga y ayudar a forjar en el sector público competencias sostenibles que dependan menos del interés o del compromiso de cada jefe del ejecutivo. Así, cada administración podrá contribuir a dejar la maquinaria del gobierno en mejor forma que la que heredó.

Para desempeñar sus funciones tradicionales y sus nuevas funciones, las instituciones del CdG han desarrollado una serie de herramientas y rutinas; a fin de desplegar las adecuadas, es esencial comprender claramente el contexto, la finalidad y los recursos.

Las tendencias internacionales y las modas en materia de gestión inducen a veces a los gobiernos a adoptar herramientas que se han utilizado con éxito en otros lugares. Como es de esperar, tomar soluciones de la estantería sin adaptarlas al contexto local suele conducir a resultados decepcionantes. Una valiosa enseñanza para considerar tras una década de reformas del CdG es que el contexto importa. Como se explica en el capítulo 3, existen diversos instrumentos para que el CdG lleve a cabo su indispensable papel en la gestión del gobierno. Las técnicas

nuevas y optimizadas de gestión ofrecen mayores posibilidades para identificar los enfoques más adecuados a cada caso (*best-fit*) y así evitar las soluciones “enlatadas”. Por ejemplo, aunque la idea de mejorar el cumplimiento ha concentrado gran parte de las reformas del CdG en los últimos años, hay casos en los que no basta con “hacer bien las cosas”: en su lugar, se necesitaría “hacer lo que está bien” (por ejemplo, rediseñar el conjunto existente de intervenciones de políticas mediante enfoques innovadores). Entonces, los responsables del CdG deben identificar claramente las brechas por abordar y determinar hasta qué punto pueden movilizar los recursos, el apoyo político, las capacidades y las palancas requeridas por las distintas herramientas para subsanarlas. Además, el proceso de fortalecimiento de los CdG no consiste simplemente en seguir un manual o un checklist. Para adaptar los instrumentos con que se cuenta a las realidades políticas, institucionales y culturales de cada caso, es preciso buscar intensamente retroalimentación, aprender de lo que aporta valor agregado (y lo que no), capitalizar los fracasos y adaptar en consecuencia el despliegue posterior. Por supuesto, los CdG deben detectar cuáles son las herramientas apropiadas y al mismo tiempo encarar la urgencia de actuar para colaborar en la obtención de resultados a corto plazo, lo cual implica “construir el barco mientras se navega”, algo inevitable en este tipo de puestos.

La Matriz de Desarrollo Institucional ayuda a los líderes y funcionarios del CdG a evaluar el desempeño actual y a priorizar las funciones y actividades que requieren una mejora más urgente. Como se ha señalado en esta publicación, la calidad de las actividades que lleva a cabo el CdG es fundamental. Contabilizar cuántas reuniones de monitoreo se han realizado es una tarea sencilla, pero lo que añade valor al proceso reside en la calidad de esas rutinas (la relevancia y oportunidad de los datos que se debaten, la participación de todos los actores pertinentes, el enfoque en desbloquear obstáculos, etc.). La Matriz de Desarrollo Institucional del CdG que se presenta en el cuadro 4.1 sirve para que los funcionarios del CdG puedan comprender cómo se está desempeñando cada función. Las funciones se operacionalizan mediante indicadores específicos y se califican según cuatro niveles típicos de desempeño. Aunque el desempeño no pueda cuantificarse, una discusión profunda al interior del CdG debería permitir un juicio consistente. Además, los equipos de CdG podrían tratar de obtener la perspectiva de sus pares en los ministerios y organismos competentes. La triangulación de las

opiniones de los distintos actores para cotejar su consistencia puede proporcionar una valoración más robusta. Esta información puede recabarse de forma confidencial o incluso a través de investigadores independientes, con el fin de obtener puntos de vista francos.

Sin descuidar la necesidad de evaluar específicamente qué es lo más relevante en cada contexto, pueden identificarse algunas tendencias y sugerencias generales. Por ejemplo, en los países federales y en los unitarios con un alto grado de descentralización de políticas, la coordinación vertical parece indispensable para fomentar intervenciones coherentes y minimizar las superposiciones o duplicaciones. En el caso de los gobiernos de coalición, la coordinación política entre los socios puede constituirse en un requisito previo para permitir el resto de las funciones gerenciales y técnicas del CdG. En contextos en que los recursos y las capacidades son limitados, probablemente sea más urgente establecer los componentes básicos para el cumplimiento (como un marco de desempeño para fijar prioridades y darles seguimiento) en lugar de emprender tareas avanzadas como la prospectiva estratégica o los abordajes “de sistema”. Por último, en los países con un bajo nivel de confianza ciudadana, la comunicación activa y la rendición de cuentas sobre los resultados pueden ser una práctica clave para recuperar la confianza del público en el gobierno.

La Matriz de Desarrollo Institucional como herramienta de autoevaluación

Los líderes del CdG deben centrar sus labores de fortalecimiento en las funciones y actividades más necesitadas de avances y mejoras.

El cuadro 4.1 presenta la Matriz de Desarrollo Institucional del CdG, con cuatro niveles de madurez (en formación, en mejoría, fortalecido y optimizado) y situaciones típicas para cada componente. Habrá muchos casos del mundo real que no encajen a la perfección en alguno de estos cuatro niveles. De todos modos, la Matriz proporciona orientación para una evaluación honesta de los desafíos existentes y, por lo tanto, seguramente resultará útil para identificar las funciones y prácticas que deben afinarse.

Cuadro 4.1.
Matriz de Desarrollo Institucional del Centro de Gobierno

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Gestión estratégica	Marco de desempeño	No existe un plan de gobierno que defina los objetivos de los MDO. El presupuesto es, de hecho, el plan.	Los objetivos de los MDO están definidos de forma explícita, pero débilmente integrados en las decisiones de políticas y presupuestarias.	Los objetivos de los MDO se integran de manera eficaz en el presupuesto y las políticas; el CdG realiza un seguimiento (por ejemplo, mediante un tablero), pero sin rutinas sistemáticas.	Existen rutinas dirigidas por el CdG para revisar periódicamente los avances en los objetivos de los MDO y realizar ajustes de políticas y de gestión para desbloquear obstáculos.
	Priorización	El gobierno no ha establecido objetivos prioritarios explícitos.	Las prioridades explícitas se anunciaron formalmente, pero la mayoría de los actores clave no podría identificarlas.	Existen prioridades reconocidas, pero son limitadas las herramientas de gestión para concretarlas en resultados tangibles.	Hay prioridades ambiciosas, enfocadas y coherentes que se expresan como compromisos medibles; están identificadas las responsabilidades en cuanto a su cumplimiento.
	Planificación del cumplimiento	Una vez establecido un objetivo prioritario, cada MDO define por su cuenta cómo intenta alcanzarlo.	El CdG proporciona directrices y plantillas para la planificación de los MDO, pero su papel se limita a compilar dichos planes en lugar de garantizar su coherencia y viabilidad.	Se han desarrollado teorías del cambio para los objetivos prioritarios, pero no se han concretado en planes detallados de cumplimiento ni se ha comprobado su viabilidad, incluyendo la identificación clara de acciones, capacidades y recursos.	El CdG y todos los actores clave, tanto internos como externos, han elaborado y acordado planes detallados de cumplimiento (incluido el análisis de la cadena de cumplimiento) para los objetivos prioritarios.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Gestión estratégica	Alineación presupuestaria	Los cambios en el presupuesto nacional siguen siendo graduales o reflejan decisiones generales de consolidación fiscal en lugar de reflejar las prioridades definidas.	La Oficina de Presupuesto reasigna recursos para cumplir objetivos prioritarios, aunque los fondos siguen asignados a instituciones específicas y no facilitan las intervenciones de múltiples ministerios para cumplir objetivos transversales.	Se adoptan medidas que permiten a los ministerios aunar recursos para alcanzar un objetivo común cuando es necesario alinear los objetivos, las políticas y el presupuesto de varios ministerios, con la debida rendición de cuentas presupuestaria.	El CdG orienta la priorización del gasto a partir de información de buena calidad sobre el desempeño, asignando los recursos en función de la contribución de cada intervención a los productos y resultados transversales, e incentivando los resultados.
Coordinación horizontal y vertical	Coordinación interministerial	Cada MDO aborda las prioridades de políticas por separado, lo cual produce frecuentes duplicaciones, y las instancias interministeriales son sobre todo formales y se limitan a compartir información más que a tomar decisiones conjuntas.	El CdG es capaz de resolver las contradicciones de políticas a través de mecanismos informales y ha logrado inculcar una cultura de colaboración para algunas prioridades de políticas, pero no para todas, y esta coordinación no se extiende a la implementación y la prestación conjunta de servicios para los ciudadanos.	Las prioridades que implican a varios ministerios y organismos se alinean en la fase de elaboración de políticas y reflejan la dirección general del gobierno. Existen protocolos para gestionar la incoherencia, la duplicación y el conflicto de políticas entre ministerios y organismos.	Las prioridades transversales de políticas se persiguen con un enfoque del gobierno en su conjunto o "sistémico" a través de estrategias integradas, procesos interministeriales estructurados, coordinación activa del CdG y mecanismos conjuntos de cumplimiento.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Coordinación horizontal y vertical	Coordinación con los gobiernos subnacionales	La coordinación multinivel es gestionada por cada MDO en su sector respectivo, sin un enfoque transversal que garantice la coherencia general.	El CdG aborda cualquier contradicción obvia en las diferentes políticas sectoriales con impacto localizado, pero no existe una estrategia integrada entre los MDO pertinentes y los socios subnacionales.	El CdG ha sido capaz de desarrollar planes intersectoriales con los MDO y los gobiernos subnacionales pertinentes y gestiona los incentivos (incluidos los financieros) para promover la coordinación vertical.	El CdG promueve las intervenciones “basadas en el lugar” para cumplir las prioridades de políticas mediante planes intersectoriales que orientan la asignación de recursos en función de objetivos claros, y gestiona foros multinivel para el monitoreo periódico de la implementación y la toma de decisiones.
	Coaliciones con actores externos	No existe un marco ni incentivos para que los MDO colaboren con los actores externos clave en sus respectivos sectores de políticas.	El CdG lidera los esfuerzos de colaboración para movilizar apoyo externo para prioridades específicas, pero se trata de esfuerzos <i>ad hoc</i> sin un marco establecido que sirva de guía para los MDO.	El CdG ha establecido un marco para motivar la participación de actores externos en el diseño de intervenciones de políticas, sin centrarse en la búsqueda conjunta de soluciones y resultados.	El CdG ha establecido un marco transversal para garantizar que las intervenciones se integren con las acciones de los actores externos, dirige los esfuerzos de colaboración a lo largo del ciclo de políticas para los objetivos prioritarios intersectoriales y promueve la coproducción de resultados con los agentes no estatales.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Coordinación horizontal y vertical	Gestión de crisis	No existen protocolos para gestionar crisis graves de forma coordinada, lo que da lugar a acciones fragmentadas y potencialmente incoherentes por parte de cada actor interviniente.	Existen protocolos para coordinar la respuesta a las crisis, pero en la práctica no se siguen, lo que da lugar a respuestas <i>ad hoc</i> .	El CdG coordina la respuesta del gobierno a las crisis siguiendo los protocolos establecidos, pero la participación de los principales actores subnacionales y no estatales es limitada, y la respuesta general no es tan completa y oportuna como debería.	El CdG puede movilizar y alinear la red de actores que hace falta para enfrentar crisis graves, recopilar datos oportunos para la toma de decisiones, y agilizar el despliegue rápido y coherente de las respuestas.
Monitoreo y mejora del desempeño	Información de desempeño	Los MDO no recopilan ni comunican periódicamente datos de desempeño al CdG, o se limitan a reportar información presupuestaria básica, y el CdG no establece estándares para la definición de métricas.	El CdG ha establecido sistemas de monitoreo que permiten efectuar un seguimiento de los avances en las prioridades; sin embargo, los datos presentan limitaciones en cuanto a la calidad, puntualidad o fiabilidad de la información; o existe una duplicación de informes que sobrecarga a los MDO.	Los datos sobre desempeño se informan periódicamente y permiten monitorear de manera oportuna los avances mediante una serie de indicadores fiables (de proceso, de producto, de resultado y de “valor por dinero”).	El CdG recibe datos de desempeño en tiempo real que se desagregan para detectar cuellos de botella y brechas específicas por zonas geográficas, características de la población y proveedores de servicios.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Monitoreo y mejora del desempeño	Rutinas de monitoreo	El CdG y los MDO solo utilizan la información de monitoreo para revisar los avances en los objetivos prioritarios de forma esporádica o recién después de que se hayan producido fallas de cumplimiento, sin que existan rutinas establecidas y sin la preparación suficiente para permitir un debate en profundidad y la toma de decisiones.	Hay sesiones programadas para revisar los avances en al menos algunos de los objetivos prioritarios, pero el CdG no ha establecido directrices sobre el tipo de información que debe presentarse y su capacidad para desafiar a los MDO es limitada.	El CdG reúne periódicamente a los actores clave para revisar sus resultados y debatir los cambios requeridos, y ha estandarizado las rutinas en la preparación del material, la presentación de los datos de desempeño y la generación de posibles acciones derivadas.	El CdG cuenta con un programa sistemático de revisiones periódicas de los avances respecto de todas las prioridades gubernamentales, y reúne a los actores del sistema de prestación de servicios a fin de encontrar soluciones para los retos de cumplimiento y tomar decisiones de políticas y de gestión basadas en el análisis de evidencia sólida.
	Informar a los líderes gubernamentales	Los informes de resultados para el jefe del ejecutivo y los líderes de alto nivel no se presentan de manera sistemática, o no se basan en trayectorias predefinidas, o no contienen opciones procesables para la toma de decisiones cuando es necesario.	El jefe del ejecutivo tiene acceso a un tablero de seguimiento en línea, pero el CdG no realiza ningún esfuerzo sistemático para sintetizar y extraer los datos clave teniendo en cuenta sus preferencias en materia de análisis de información (extensión, visualizaciones, etc.).	El jefe del ejecutivo y otros líderes disponen de un programa establecido para acceder a informes de desempeño sobre los objetivos prioritarios con evidencia cuantitativa de los avances, aunque carecen de un análisis de los factores que pueden limitar el cumplimiento y de posibles acciones para abordarlos.	El CdG presenta periódicamente al jefe del ejecutivo y a otros líderes informes de desempeño en los que se exponen la evidencia y un panorama de cómo van las cosas; se identifican los obstáculos que pueden haber surgido, y se solicitan los aportes necesarios de parte de los responsables de la toma de decisiones para resolverlos.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Monitoreo y mejora del desempeño	Desbloqueo de obstáculos	El CdG monitorea el desempeño, pero no asume el papel de desbloquear los obstáculos cuando los avances son insuficientes, dejando esta tarea enteramente en manos de los MDO responsables.	Cuando surgen cuellos de botella, el CdG puede intentar desbloquearlos de manera informal o <i>ad hoc</i> , sin un conjunto preestablecido de herramientas.	El CdG trata de identificar de forma proactiva las causas profundas de los retrasos en el cumplimiento, y despliega procesos y herramientas estructurados para preparar soluciones procesables en colaboración con los principales actores en materia de cumplimiento, al tiempo que desarrolla sus capacidades.	Además de resolver cuellos de botella específicos, el CdG es un centro de excelencia en gestión basada en resultados, con conocimientos técnicos confiables que los MDO utilizan de manera colaborativa.
	Economía política del gobierno Gestión de coaliciones	Economía política del gobierno	El CdG carece de mecanismos para abordar posibles diferencias políticas o de políticas públicas, por lo que cada MDO dirige sus propias negociaciones interpretando los objetivos prioritarios de la administración. No hay una estrategia coordinada ni directrices del CdG.	El CdG orienta la estrategia política general del gobierno y trata de resolver posibles conflictos de forma <i>ad hoc</i> .	El CdG ha creado un Comité Político (u otro órgano similar) para alinear periódicamente la dirección política general del gobierno.
Gestión de coaliciones		Cada miembro de la coalición toma decisiones de forma unilateral en los sectores que dirige, por lo que las contradicciones en materia de políticas son frecuentes y se manifiestan públicamente.	El CdG se encarga de la coordinación <i>ad hoc</i> entre los socios de la coalición, pero suele hacerlo de manera reactiva y, por ende, a veces los desacuerdos se expresan públicamente antes de abordarse en el plano interno.	El CdG ha creado un foro de coordinación política que incluye a los socios de la coalición, y es capaz de resolver la mayoría de los desacuerdos.	El CdG aplica procedimientos claros (expresados en un Acuerdo de Coalición) para la toma de decisiones entre los miembros de la coalición y dirige las rutinas políticas para mantener una dirección compartida.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Gestión política de las políticas	Manejo de conflictos sociales	No existe un protocolo acordado para gestionar los conflictos sociales emergentes. La responsabilidad recae en un ministerio principal y el CdG no proporciona orientaciones (o las que ofrece son endebles) a los ministerios y organismos sobre la forma de coordinar la acción de todo el gobierno.	El CdG recopila información para anticiparse a los conflictos emergentes y puede apoyar a los MDO pertinentes a la hora de abordarlos, pero de manera <i>ad hoc</i> , sin protocolos establecidos, o solo para ciertos sectores en particular.	El CdG tiene la capacidad de convocar a un foro transversal de todo el gobierno para abordar los conflictos emergentes de manera coherente.	El CdG ha establecido mecanismos para anticipar, prevenir y abordar posibles conflictos sociales de forma coordinada, con protocolos establecidos para garantizar la participación de los actores pertinentes. El CdG dispone de información suficiente de múltiples fuentes, y es capaz de supervisar los avances en la puesta en práctica de los compromisos y de comunicar estas decisiones con eficacia.
	Coordinación de las transiciones	El CdG no se ocupa de coordinar la transición con la administración entrante.	El personal del CdG proporciona apoyo administrativo básico al equipo entrante, pero no ha establecido estándares ni protocolos explícitos para orientar a los MDO, ni garantiza enfoques coherentes en todos los ministerios y organismos.	El CdG apoya el cumplimiento de las normas que deben seguir todos los MDO con respecto a los requisitos de información que deben facilitarse a la nueva administración.	El CdG facilita activamente el flujo oportuno de información y la toma de decisiones entre los equipos entrantes y salientes, al tiempo que garantiza la aplicación de protocolos para guiar el proceso general de forma coherente en todos los sectores.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Comunicación, rendición de cuentas y participación ciudadana	Coordinación de las comunicaciones	No existen normas para los ministerios y organismos sobre el tipo de información que debe difundirse al público, mientras que cada MDO define el contenido y el calendario de sus actividades de comunicación sin intervención del CdG.	El CdG ha establecido rutinas y normas para coordinar las comunicaciones, pero no ha desarrollado una estrategia de comunicación para todo el gobierno que aclare los objetivos y las actividades que deben ejecutarse.	El CdG vela por que los MDO gestionen activamente una estrategia común en sus mensajes públicos, lo cual incluye el calendario de la comunicación pública utilizando todas las modalidades y tecnologías, y monitorea las comunicaciones gubernamentales y su impacto.	El CdG tiene suficiente experiencia y capacidad para coordinar y transmitir los mensajes del gobierno, maximizando su impacto en términos de confianza ciudadana y su alineación con los objetivos gubernamentales de políticas.
	Rendición pública de cuentas	No hay datos públicos sobre los avances en los objetivos prioritarios. El CdG solo se centra en recopilar informes formales de ejecución (por ejemplo, ejecución presupuestaria).	El CdG promueve que los MDO publiquen información relacionada con los objetivos prioritarios, pero no ha establecido un enfoque compartido (como un tablero común de desempeño) para garantizar esta transparencia en todo el gobierno.	El CdG ha desplegado una política explícita que refleja su compromiso con un desempeño transparente, y publica periódicamente información sobre el desempeño del gobierno en relación con los objetivos prioritarios y otros indicadores (por ejemplo, satisfacción con los servicios públicos).	El CdG publica periódicamente datos “duros” sobre los avances en el cumplimiento de los objetivos prioritarios y, además de promover el escrutinio independiente del desempeño del gobierno (como la labor de las entidades fiscalizadoras superiores), ha establecido rutinas de revisión para explicar y debatir dicho desempeño con ciudadanos y actores externos.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Comunicación, rendición de cuentas y participación ciudadana	Participación ciudadana	No existen estándares ni incentivos transversales para que los MDO se comprometan con los ciudadanos en sus áreas de políticas.	El CdG ha establecido estándares y puesto en marcha políticas y capacitación para el gobierno en su conjunto, a fin de garantizar que los MDO comprendan la importancia de implicar a los ciudadanos en el desarrollo de nuevas políticas.	El CdG garantiza la existencia de recursos y capacidades suficientes en los MDO para permitir la participación de los ciudadanos tanto en el desarrollo de las políticas como en su implementación, especialmente en el caso de los objetivos prioritarios que exigen cambios de comportamiento en la sociedad.	El CdG promueve y monitorea que se cumpla la labor de los MDO en la fijación de prioridades y la co-creación de resultados con los ciudadanos, y ha establecido un marco e incentivos para que los MDO busquen activamente la colaboración ciudadana.
	Competencias y habilidades	Cada MDO es responsable del desarrollo de competencias y habilidades, mientras que las actividades de formación transversales no están realmente alineadas con los objetivos prioritarios del gobierno.	Cuando detecta brechas en las capacidades que afectan al cumplimiento de los objetivos prioritarios, el CdG plantea la cuestión a los MDO pertinentes, pero esto se hace de manera informal, sin un enfoque sistemático para desarrollar estas capacidades.	El CdG ha establecido actividades específicas para desarrollar las capacidades relacionadas con los objetivos prioritarios, pero no ha evaluado de manera sistemática los avances en este ámbito.	El CdG evalúa periódicamente las capacidades organizativas e individuales para cumplir los objetivos prioritarios, facilita los programas de soporte para su desarrollo, y efectúa un seguimiento de lo que funciona en este campo.
Configuración de las capacidades y la cultura del gobierno	Valores fundamentales	El CdG no ha definido valores fundamentales más allá de los que se mencionan en los estatutos oficiales de la función pública.	El CdG ha enunciado una serie de valores fundamentales orientados a la innovación, el cumplimiento y los resultados, pero su promoción ha sido parcial o efímera, y muchos funcionarios y cargos políticos no serían capaces de identificarlos.	El CdG dispone de mecanismos explícitos para promover ese conjunto definido de valores, evaluar su impacto en los MDO y desarrollar incentivos y sanciones en relación con su grado de aplicación en el gobierno en su conjunto.	El CdG puede celebrar públicamente los logros de los equipos de gobierno y es reconocido por los ciudadanos como una organización basada en valores. La vivencia de estos valores en todo el sector público ha permitido mejorar el desempeño de los servicios y aumentar la confianza ciudadana.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Configuración de las capacidades y la cultura del gobierno	Fomento de la innovación	Cada MDO es plenamente responsable del diseño de las políticas públicas en sus respectivos ámbitos, sin que el CdG le proporcione orientación o lo anime a considerar enfoques innovadores.	El CdG ha aprobado una “estrategia de innovación” o ha apoyado proyectos piloto innovadores, pero esto no se ha extendido debido a la falta de capacidades y/o incentivos de los MDO para adoptar dichos enfoques.	El CdG apoya activamente la aplicación de herramientas como el pensamiento de diseño y el análisis conductual, pero sobre todo como programas discretos que solo se alinean con los objetivos prioritarios del gobierno de manera parcial.	El CdG actúa como “incubadora” de innovaciones, especialmente a la hora de abordar retos de políticas intersectoriales o que requieran nuevas soluciones desde perspectivas centradas en el ciudadano y basadas en evidencias, al tiempo que crea capacidades para que los MDO asuman estos abordajes por sí mismos.
	Negociación del servicio público	No se tienen en cuenta la claridad de los mandatos formales, las funciones, las responsabilidades ni las relaciones entre los cargos electos, los cargos de designación política y la función pública permanente.	El CdG ha establecido y formalizado directrices sobre el modo en que colaboran los cargos electos, los de designación política y la función pública permanente.	El CdG ha puesto en marcha actividades de iniciación y desarrollo para apoyar el trabajo efectivo de los funcionarios electos, de los cargos de designación política y de la función pública permanente.	El CdG supervisa activamente el impacto del trabajo cotidiano del personal electo, de los funcionarios de designación política y de la función pública permanente con respecto a sus orientaciones y a los valores que la administración desea promover.
	Diseño de la estructura gubernamental	Los cambios en la organización de las entidades gubernamentales no son revisados por el CdG, o su revisión solo se centra en consideraciones formales o presupuestarias.	El CdG intenta minimizar las superposiciones o duplicidades en la estructura gubernamental, pero no analiza qué estructuras se ajustarían mejor al mandato de cada MDO.	El CdG revisa cualquier cambio en la estructura de gobierno para minimizar superposiciones o duplicidades, y promueve directrices para motivar un mejor ajuste entre la estructura organizativa y los mandatos de los MDO.	El CdG diseña la estructura de gobierno con una perspectiva del gobierno en su conjunto, evaluando la adecuación de las estructuras a los objetivos de políticas que se busca conseguir y garantizando la coherencia entre áreas de gobierno.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Creación de capacidad analítica y de inteligencia	Asesoramiento sobre políticas públicas y gobernanza regulatoria	El CdG carece de capacidades para revisar detalladamente las propuestas de políticas públicas o las regulaciones elaboradas por los MDO, y se enfoca en consideraciones formales o jurídicas.	El CdG revisa la mayoría de las decisiones regulatorias y de políticas de alto nivel, pero en gran medida de forma <i>ad hoc</i> , sin que existan directrices ni protocolos explícitos que garanticen la contestabilidad, el uso de evidencia sólida o la comprobación de su calidad.	El CdG ha definido y aplica protocolos que orientan el desarrollo de políticas y regulaciones, aunque con una capacidad modesta para desafiar las propuestas sectoriales.	El CdG ha establecido un marco transversal para el desarrollo de políticas y regulaciones, y apoya y desafía a los MDO para garantizar intervenciones coherentes y basadas en la evidencia.
	Gestión del conocimiento, digital y de los datos	No existen estrategias ni acuerdos de gobernanza transversales en materia digital y de datos, por lo que el intercambio de conocimientos depende totalmente de la buena voluntad de cada MDO.	Existen directrices y foros interministeriales que definen el enfoque gubernamental en materia de intercambio de conocimientos y datos y desarrollo digital, pero el CdG no ha alineado plenamente a la mayoría de los MDO, por lo que el intercambio de conocimientos sigue siendo parcial.	El CdG ha aprobado un enfoque del gobierno en su conjunto en materia de intercambio de conocimientos, aprovechando las nuevas tecnologías tanto para generar datos de forma eficaz, y ha promovido el uso de los avances digitales para la prestación de servicios públicos.	Existen estrategias digitales y de datos para todo el gobierno con disposiciones claras de gobernanza, aplicadas por el CdG, que facilitan el intercambio de conocimientos entre los MDO. El uso de los datos y de las nuevas tecnologías se realizan en beneficio de los ciudadanos.

(continúa en la página siguiente)

Función	Componente	CdG en formación	CdG en mejoría	CdG fortalecido	CdG optimizado
Creación de capacidad analítica y de inteligencia	Previsión estratégica	El CdG no realiza ningún análisis prospectivo sistemático, y los planes ministeriales o sectoriales a más largo plazo que existen no están coordinados entre sí.	El CdG ha creado capacidades de previsión estratégica, pero los análisis y planes elaborados por estos equipos no son plenamente apropiados por los líderes gubernamentales de alto nivel, por lo que su eventual aplicación es limitada.	El CdG ha podido establecer capacidades y asociaciones con los MDO para llevar a cabo una previsión estratégica de forma sistemática en algunos de las áreas prioritarias de políticas, aunque no en todos.	El CdG utiliza metodologías bien conocidas para anticipar oportunidades y riesgos, especialmente los que atraviesan distintas áreas de políticas. El CdG coordina los planes para abordar riesgos y oportunidades, garantizando que los líderes y funcionarios estén preparados para estos escenarios.

CdG: Centro de Gobierno; MDO: ministerios, departamentos y organismos.
Fuente: Elaboración propia.

Anexo: Opciones metodológicas para medir el impacto del Centro de Gobierno

En la era de las políticas basadas en la evidencia, comprender qué es lo que funciona en la gestión del gobierno se ha vuelto más necesario que nunca. En muchos países se espera ahora que las intervenciones sociales y económicas se basen en evidencia sólida. Sin embargo, paradójicamente, los procesos institucionales, organizativos y de gestión imprescindibles para implementar con éxito dichas políticas no suelen estar respaldados por una base empírica robusta. Existen indiscutibles retos metodológicos para medir con precisión el verdadero impacto de estos factores, incluida la organización y las prácticas del Centro de Gobierno (CdG). Pero, como se ha demostrado en esta publicación, hay múltiples casos que pueden orientar a los profesionales del CdG sobre lo que funciona en diferentes contextos. Corresponde a los organismos internacionales, las universidades, los *think tanks* y los profesionales de los CdG invertir en más estudios empíricos que utilicen las técnicas más modernas para medir los efectos de las intervenciones, las unidades y los instrumentos del CdG. Este anexo metodológico presenta sugerencias para mejorar la agenda de investigación sobre el trabajo del CdG. Aunque algunas de estas opciones van más allá de lo que actualmente es factible en muchos contextos, su objetivo es iniciar un diálogo acerca de cómo fortalecer el conocimiento colectivo de la práctica del CdG. El anexo está orientado principalmente a investigadores y representantes del sector académico, aunque los funcionarios interesados en la evidencia son también destinatarios clave.

Aumentar la evidencia cuantitativa del impacto y de la relación de costo-beneficio de las intervenciones del CdG sería un próximo paso valioso para la comunidad de práctica del CdG, aunque es preciso afrontar varios obstáculos. Al igual que ocurre con otras reformas institucionales, en la investigación sobre las prácticas de los CdG sigue siendo necesario contar con evaluaciones cuantitativas más sólidas para medir mejor el impacto de las distintas intervenciones y

complementar la evidencia cualitativa documentada en los estudios de caso. Valorar el impacto y el “valor por dinero” de las reformas institucionales o de gestión es siempre un desafío. En primer lugar, muchas de estas reformas se aplican en todo el gobierno y, por lo tanto, carecen de un grupo de control obvio. Incluso cuando se aplican a sectores o prioridades de políticas específicos, esta selección no es aleatoria, sino intencionada, por lo que la comparación con otros sectores u objetivos puede verse empañada por factores foráneos. En segundo lugar, estas reformas también presentan el reto del número pequeño de casos para extraer conclusiones generalizables, ya que se centran solo en unas pocas instituciones. En tercer lugar, muchos de los efectos directos esperados, como la mejora de la rendición de cuentas, de la coordinación o de la toma de decisiones basada en evidencia, son complejos de medir cuantitativamente. Y se vuelve aún más difícil monetizarlos para los análisis de costo- beneficio. En cuarto lugar, las reformas de la gestión suelen adoptarse junto con cambios sustanciales en materia de políticas, y es arduo separar sus efectos específicos sobre los resultados alcanzados. Por último, estas reformas pueden adoptarse gradualmente, sin una discontinuidad específica con respecto a la práctica anterior, de modo que es difícil identificar claramente la línea de base y el período de postratamiento. Por todas estas razones, y a pesar del crecimiento de la formulación de políticas basada en la evidencia, sigue habiendo numerosas brechas en el desarrollo de reformas institucionales basadas en la evidencia.

Por consiguiente, la evaluación rigurosa de las intervenciones del CdG es bastante compleja desde el punto de vista metodológico, aunque los investigadores y los funcionarios gubernamentales pueden explorar ciertas posibilidades de manera conjunta. Cuando el CdG prioriza un objetivo, este suele ir acompañado de cambios de políticas, reasignaciones presupuestarias, reformas gerenciales más amplias y otras intervenciones que también pueden influir en los resultados. De este modo, la atribución causal de cualquier variación en los resultados a la labor del CdG es más difícil de medir. Además, los CdG llevan a cabo distintos tipos de actividades: establecen marcos de desempeño, gestionan órganos de coordinación, prestan apoyo en materia de cumplimiento a los ministerios implementadores, preparan asesoramiento para la toma de decisiones de alto nivel, etc. Entonces, no es posible delinear una metodología unificada para estimar el impacto y medir el “valor por dinero” del trabajo del CdG.

Acaso sea más factible evaluar intervenciones específicas. Puede que los funcionarios del CdG no dispongan del tiempo, los recursos o los conocimientos necesarios para enfocarse en estas cuestiones; en ese caso, las asociaciones con investigadores, *think tanks* u organizaciones similares pueden generar evidencia sólida que contribuya a la legitimidad del CdG ante los principales actores internos y externos. Los funcionarios deben tener en cuenta los siguientes elementos fundamentales antes de cualquier nueva intervención:

- *Habilitar un contrafactual razonable.* Medir el impacto del trabajo del CdG exige estimar lo que habría ocurrido en su ausencia. Las simples comparaciones antes/después suelen ser una opción viable. Sin embargo, es difícil aislar la contribución específica del CdG en este enfoque frente a otros factores que pueden haber cambiado al mismo tiempo (como modificaciones de políticas que el ministerio implementador habría introducido de todos modos). Entonces, los funcionarios del CdG pueden plantearse introducir “variaciones planificadas” (Besharov, 2009). Estas pueden ser de gestión (cómo se aplica la intervención del CdG en diferentes entidades o programas), geográficas (cómo se incorpora en diferentes regiones o provincias) o temporales (cuándo se adopta la intervención, especialmente si los recursos no permiten su aplicación simultánea en todos los lugares). Esto crearía grupos de comparación que podrían actuar como contrafactuales potenciales para complementar el análisis básico antes/después.
- *Especificar los resultados directos previstos.* Aunque los resultados directos deseados de una nueva rutina sean sobre todo cualitativos (como “mejorar la coordinación” u “optimizar la toma de decisiones”), es importante concretarlos en indicadores mensurables. Estos pueden ser *proxies* (como “el número de solapamientos entre programas presupuestarios”) o incluso complementarse con indicadores de proceso (como “porcentaje de decisiones del Gabinete con revisión previa del CdG”), pero son esenciales para captar la variación entre el período anterior a la intervención y el posterior. El reto de los indicadores de proceso es evitar la medición de actividades que no contribuyen significativamente a los resultados finales deseados; el CdG debe revisar y poner a prueba de manera periódica la validez de los indicadores utilizados. Como alternativa, el CdG puede recurrir a las variaciones en los resultados finales de sus sectores prioritarios

de políticas (por ejemplo, mejora del desempeño de los estudiantes, reducción de la delincuencia, etc.). Este enfoque se ha utilizado para evaluar el impacto de la *Delivery Unit* de Reino Unido y el impacto de las reformas de la Nueva Gestión Pública (Bevan y Wilson, 2013; Hood y Dixon, 2013; Propper et al., 2010).

- *Recopilar datos de línea de base.* Con las prisas por introducir nuevas rutinas para el CdG, es importante asegurarse de que se dispone de datos de línea de base para estos indicadores. Por ejemplo, una revisión rápida de las capacidades de cumplimiento no solo sirve para orientar las intervenciones de mejora, sino también para medir la evolución de las capacidades en los sectores prioritarios antes y después de la intervención del CdG. Lo ideal sería recopilar también datos de referencia de los sectores no prioritarios, para poder realizar posteriormente mediciones más rigurosas (como una metodología de “diferencias en diferencias”) que las simples variaciones antes/después en los sectores tratados. A la hora de identificar posibles casos para esta publicación, la falta de datos sobre los sectores no prioritarios supuso un reto importante para construir contrafactuales creíbles.

Los análisis de costo-beneficio de las intervenciones del CdG son especialmente difíciles. Los costos financieros suelen ser mínimos, pero medir y monetizar los costos intangibles (incluido, sobre todo, el tiempo dedicado por los líderes) son labores muy complejas. El establecimiento de nuevos marcos de desempeño o de rutinas de coordinación no requiere grandes inversiones presupuestarias. La plantilla de los CdG varía según el país y las funciones que se cumplan, pero no se trata de burocracias masivas en comparación con la mayoría de los ministerios, departamentos y organismos. Casi todas las unidades de cumplimiento de América Latina y el Caribe computan un gasto anual de entre US\$250.000 y US\$400.000 en recursos humanos (Lafuente y González, 2018). Ciertas funciones, como el manejo de datos, pueden requerir inversiones tecnológicas, pero este no es el caso de la mayoría de las funciones. Por ejemplo, existen múltiples opciones gratuitas y totalmente utilizables para desarrollar un tablero de desempeño. En general, los costos financieros directos de la mayoría de las intervenciones de un CdG son pequeños y fáciles de calcular, ya que consisten principalmente en los salarios del personal. Sin embargo, el éxito de las intervenciones exige que los líderes y funcionarios del gobierno inviertan tiempo en definir prioridades, fijar objetivos, coordinar políticas,

monitorear avances, desbloquear obstáculos y comunicar resultados, entre otras actividades. E incluso si fuera posible calcular las horas dedicadas a estas rutinas en todo el gobierno, subsistirían varios retos. En primer lugar, el análisis de costo-beneficio requeriría también estimar el tiempo *ahorrado* por estas rutinas: por ejemplo, las alertas elevadas a tiempo ayudan a prevenir futuras crisis y minimizan la necesidad de que los líderes gubernamentales convoquen a reuniones de emergencia. En segundo lugar, estas rutinas no solo ahorran tiempo: es de suponerse que permiten emplearlo mejor, ya que las sesiones regulares basadas en datos deberían ser más productivas que las reuniones *ad hoc* y reactivas para abordar crisis emergentes. Cuantificar esta mejora también entraña un gran desafío. En tercer lugar, monetizar todos estos costos y beneficios resulta igualmente problemático: ¿cuál es el “valor en dinero” del tiempo de los líderes gubernamentales?, ¿cuál es el precio de una reunión desorganizada y reactiva (frente a una sesión sistemática)?

En resumen, la aplicación de técnicas de evaluación a la agenda de investigación del CdG se ha visto limitada por múltiples inconvenientes, aunque los investigadores tienen a su alcance algunas opciones. Para medir los efectos causales de las distintas prácticas del CdG, deberían considerarse técnicas de evaluación de impacto. Esto requiere la colaboración con los funcionarios del centro, de modo de especificar mejor los resultados esperados, recopilar datos de línea de base y establecer grupos de comparación o control suficientemente rigurosos. Este tipo de evidencia debería constituir el fundamento para la próxima década de reformas.

Referencias

- Abeleira. 2018. Proyecto Horus: ¿qué significaría cambiar para un gobierno? Salta, Argentina: Consejo Federal de Inversiones.
- Acevedo, S. y N. Dassen. 2016. Innovation for Better Management. The Contribution of Public Innovation Labs. Washington, DC: BID.
- ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project). 2022. Datos actualizados al 22 de febrero de 2022. Disponible en: <https://acleddata.com/>.
- Acosta, P. y S. González. 2018. Coordinar para ejecutar: lecciones aprendidas de la Unidad de Ejecución del gobierno de Colombia. Washington, DC: BID.
- Afif, Z. 2017. Nudge Units' – Where They Came from and What They Can Do. Blog del Banco Mundial Let's Talk Development. Washington, DC: Banco Mundial.
- Alessandro, M. 2020. *Gobernar las Ciudades: el rol de los centros de gobierno y las unidades de cumplimiento*. Caracas: CAF.
- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2013. The Center of Government: A Literature Review. Washington, DC: BID.
- , 2014. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID.
- Alessandro, M., M. Lafuente y R. Shostak. 2014. Leading from the Center: Pernambuco's Management Model. Washington, DC: BID.
- Alessandro, M., B. Cardinale Lagomarsino, C. Scartascini, J. Streb y J. Torrealday. 2021. Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment. *World Development*. 138.
- Alessandro, M. y J. M. Ortiz de Zárate. 2022. Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado: un análisis mediante inteligencia artificial. Buenos Aires: Fundar.
- Alter, R., 2019. The Center of Government in Finland: How to Prepare Better (for) the Future. Report commissioned by the Finnish Innovation Fund. Helsinki, Finlandia: Sitra.
- Andrews, M. 2021. Successful Failure in Public Policy Work. Documento de trabajo No. 402. Cambridge, MA: Harvard University.
- , 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Andrews, R. 2010. Organizational Structure and Public Service Performance. En: R. W. Walker, G. A. Boyne y G. A. Brewer (eds.), *Public Management and Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Ang, Y. Y. 2016. *How China Escaped the Poverty Trap*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Aquilino, N., J. Rubio y J. Scolari. 2020. La Jefatura de Gabinete de Ministros 1995-2020: Su papel en la orientación estratégica de la gestión de gobierno. Buenos Aires: CIPPEC.
- Arenas de Mesa, A. y E. Mosqueira. 2021. La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: Del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo. Washington, DC: BID.
- Aucoin, P. 1997. The Design of Public Organizations for the 21st Century: Why Bureaucracy will Survive in Public Management. *Canadian Public Administration*. 40 (2): 290-306.
- Australian Government. 2014. Successful Implementation of Policy Initiatives: Better Practice Guide. Barton, ACT: Department of the Prime Minister and Cabinet, Commonwealth of Australia.
- Banco Mundial. 2011. Incentivos para la mejora del desempeño institucional en el sector público chileno: propuestas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas en la gestión y de la eficacia de los incentivos salariales. Washington, DC: Banco Mundial.
- , 2018. Improving Public Sector Performance through Innovation and Inter-Agency Coordination. Washington, DC: Banco Mundial.
- , 2022. Tech Savvy: Advancing GovTech Reforms in Public Administration. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bailey, R. y F. Preston. 2014. Stuck in Transition: Managing the Political Economy of Low-carbon Development. Documento informativo. Londres: Chatham House.
- Barber, M. 2007. *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. Londres: Methuen Publishing Ltd.
- , 2016. *How to Run a Government So That Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy*. Londres: Penguin Books.
- Barber, M., A. Moffit y P. Kihn. 2010. *Deliverology 101: A Field Guide for Educational Leaders*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Basabe Serrano, S. y P. Medina, P. 2022. ¿Quién susurra al oído de los presidentes? Una explicación partidista a la asesoría de amigos y familiares. Ecuador en perspectiva comparada. *Revista SAAP*. 16 (1): 193-209.
- Behar, A. y S. Hlatshwayo. 2021. *How to Implement Strategic Foresight (and Why)*. IMF *How to Notes*. Washington, DC: FMI.
- Behn, R. D. 2014. *The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing Results*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Bernier, L. y M. Howlett. 2017. The Policy Analytical Capacity of the Government of Quebec: Results from a Survey of Officials. *Canadian Political Science Review*. 6 (2-3).
- Beschel, R. y F. Alhashemi. 2020. At the Apex: Reforming Cabinet Structures in Jordan. En: R. Beschel y T. Yousef (eds.), *Public Sector Reform in the Middle East and North Africa: Lessons of Experience for a Region in Transition*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Besharov, D. J. 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.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. Costa Rica: Retos de Desarrollo del País. Washington, DC: BID.
- , 2021. IDB Behavioral Economics Group: Project Highlights of the Last Decade. Washington, DC: BID.
- Boland A., N. French y A. Gill. 2020. Improving Federal Customer Experience and Service Delivery. ACT IAC Annual CX Summit.
- Borges, A. 2020. Política, burocracia e coordenação de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. Brasília: ENAP.
- Borgonovi, E., E. Anessi-Pessina y C. Bianchi (eds.). 2018. *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector. Vol. 2. System Dynamics for Performance Management*. Nueva York, NY: Springer International Publishing.
- Boswell, C. 2018. *Manufacturing Political Trust: Targets and Performance Measurement in Public Policy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bouey, J. 2022. Can South Korea Help the World Beat the Next Pandemic? The RAND blog.
- Bracken, M., A. Greenway y A. Kenny. 2019. De la información a la inteligencia: ¿Cómo adaptar las instituciones para el análisis de datos en el gobierno? Washington, DC: BID.
- Breuer, A., J. Leininger y J. Tosun. 2019. Integrated Policymaking: Choosing an Institutional Design for Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs). Documento de discusión 14/2019. Bonn: German Development Institute.
- Brezzi, M., S. González, D. Nguyen y M. Prats. 2021. An Updated OECD Framework on Drivers of Trust in Public Institutions to Meet Current and Future Challenges. Documentos de trabajo de la OCDE sobre gobernanza pública No. 48. París: OCDE.
- British Academy. 2017. Data Management and Its Use: Governance in the 21st Century. Londres: British Academy.

- Brosio, G. y J. Jiménez. 2012. Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations. Santiago, Chile: CEPAL.
- Brown, D., J. Kohli y S. Mignotte. 2021. Tools at the Centre of Government: Research and Practitioners' Insight. Oxford: Government Lab at the Blavatnik School of Government, University of Oxford.
- Brosio, G. y J. Jimenez. 2012. Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations: Santiago, Chile: CEPAL.
- Bryar, C. y B. Carr. 2021. *Working Backwards: Insights, Stories, and Secrets from Inside Amazon*. Nueva York, NY: St. Martin's Press, Macmillan Publishers.
- Bryson, J. M., L. H. Edwards y D. M. Van Slyke. 2018. Getting Strategic about Strategic Planning Research. *Public Management Review*. 20 (3): 317-39.
- Busso, M. y J. Messina. 2020. The Inequality Crisis: Latin America and the Caribbean. Washington, DC: BID.
- Bustelo, M., K. Martínez y A. Suaya. 2022. Institucionalidad de los ministerios de la mujer: coordinar los esfuerzos para aumentar el impacto. Washington, DC: BID.
- Cao, H., M. Rey y V. Serafinoff. 2016. Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. 27: 67-99.
- Cárdenas, M., J. P. Bonilla y F. Brusa. 2021. Climate Policies in Latin America and the Caribbean: Success Stories and Challenges in the Fight against Climate Change. Washington, DC: BID.
- Carrigan, C. 2018. Unpacking the Effects of Competing Mandates on Agency Performance. *Public Administration Review*. 78 (5): 669-83.
- Cavallo, E., A. Gallindo, V. Nuger y A. Powell. 2022. From Recovery to Renaissance: Turning Crisis into Opportunity. Washington, DC: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2021. *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021: Fiscal Policy Challenges for Transformative Recovery Post-COVID-19*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Chaia de Bellis, J. 2018. Burocracias paralelas y liderazgo político: duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino 1916-2016. Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Desarrollo Económico*. 58 (225): 181-206.
- Chimhowu, A. O., D. Hulme y L. T. Munro. 2019. The "New" National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships. *World Development*. 120: 76-89.

- Chioda, L. 2017. *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chwalisz, C. 2022. A Movement That's Quietly Reshaping Democracy For The Better. Los Angeles, CA: Noema Magazine; [consultado el 9 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.noemamag.com/a-movement-thats-quietly-reshaping-democracy-for-the-better/>.
- Cilliers, J., I. M. Mbiti y A. Zeitlin. 2021. Can Public Rankings Improve School Performance? Evidence from a Nationwide Reform in Tanzania. *Journal of Human Resources*. 56 (3): 655-85.
- Cisternas, C. y J. Vásquez. 2018. Comisiones Asesoras Presidenciales en Chile: Entre la *expertise* y la pluralidad de actores sociales. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. 106: 1-22.
- Clarke, C., G. Cortés Méndez y D. Vergara Sepúlveda. 2020. Growing Together: Assessing Equity and Efficiency in a Prenatal Health Program. *Journal of Population Economics*. 33: 883-956.
- Coleman, J. 2022. It's Time to Take a Fresh Look at Your Company's Values. Boston, MA: Harvard Business Review.
- Comisión Europea. 2020. *Progress on Climate Action in Latin America: Nationally Determined Contributions as of 2019*. EUROCLIMA+ Programme, DG for International Development and Cooperation. Bruselas: EuropeAid, Comisión Europea.
- Corbett, J., D. C. Grube, H. C. Lovell y R. J. Scott. 2020. *Institutional Memory as Storytelling: How Networked Government Remembers*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Corporación Latinobarómetro. 2021. Informe 2021. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Cox, K., S. Jolly, S. Van Der Staaij y C. Van Stolk. 2018. Understanding the Drivers of Organisational Capacity. Santa Mónica, CA: RAND Corporation.
- Crew, M. 2020. The Effectiveness of Place-based Programmes and Campaigns in Improving Outcomes for Children: A Literature Review. Londres: The National Literacy Trust.
- CRS (Congressional Research Service). 2020. Presidential Transition Act: Provisions and Funding. Washington, DC: CRS.
- , 2021. The National Security Council: Background and Issues for Congress. Washington, DC: CRS.
- Cruz, F. 2019. Dime qué armas y te diré qué eres. Construcción de coaliciones en Argentina, 1995-2015. *Revista SAAP*. 13 (2): 24-33.

- Cruz, M. 2015. Pacto pela educação. Modelo todos por Pernambuco. Presentado en Northeast Dialogue.
- CSP (Centro de Sistemas Públicos). 2022. Estudio de caso sobre el desempeño del Programa Compromiso País para la propuesta de iniciativas y políticas de protección social en Chile. Informe final. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Daalder, I. H. y I. M. Destler. 2011. *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 and Schuster.
- Dahlström, C., G. Peter y J. Pierre. 2011. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Davies, N., G. Atkins y S. Sodhi. 2021. *Using Targets to Improve Public Services*. Londres: Institute for Government.
- Davila Gordillo, D. y K. N. Wylie. 2021. Party Leadership and Institutionalization in Latin America. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- De Araújo Filho, V. F. y J. M. Rivas Otero. 2020. Presidencia de la República y estilo presidencial en Colombia: entre el personalismo y la institucionalización en contexto de conflicto armado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 76.
- De Hoyos, R., A. J. Ganimian y P. A. Holland. 2020. Great Things Come to Those Who Wait: Experimental Evidence on Performance-Management Tools and Training in Public Schools in Argentina. Squarespace.com [consultado el 15 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5990cfd52994ca797742fae9/t/5f4feecabb6d0e29e6cb2e53/1599073999482/dehoyosetal2020.pdf>.
- . 2021. Teaching with the Test: Experimental Evidence on Diagnostic Feedback and Capacity Building for Public Schools in Argentina. *The World Bank Economic Review*. 35 (2): 499-520.
- DellaVigna, S. y E. Linos. 2022. RCTs to Scale: Comprehensive Evidence from Two Nudge Units. Berkeley, CA: UC Berkeley.
- Deloitte Center for Government Insights. 2021. *Government Trends 2021: Global Transformative Trends in the Public Sector*. Nueva York, NY: Deloitte.
- Diamond, P. 2021a. British Politics and Policy at LSE: What Michael Barber's Appointment Tells Us about Whitehall Reform and the "Science" of Delivery. Londres: London School of Economics and Political Science.
- . 2021b. Core Executive Politics in the Cameron Era, 2010-16: The Dynamics of Whitehall Reform. *Government and Opposition*. 58 (3): 516-34.
- Dolan, P., M. Hallsworth, D. Halpern, D. King y I. Vlaev. 2010. *MindSpace: Influencing Behaviour through Public Policy*. Londres: Oficina de Gabinete.

- Dumas, V., M. Lafuente y S. Parrado. 2013. El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile: la experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-13). Washington, DC: BID.
- Dunsch, F. A., D. K. Evans, E. Eze-Ajoku y M. Macis. 2017. Management, Supervision, and Health Care: A Field Experiment (No. w23749). Cambridge, MA: NBER.
- Education Commission. 2021. A Global Mapping of Delivery Approaches. Oxford: University of Oxford - UK Aid.
- Egaña Baraona, R. E. y J. C. Chateau Herrera. 2011. El Centro de Gobierno: Lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. (17): 137-91.
- Egeberg, M. 2007. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. En: B. Guy Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Elgin, D. J., A. Pattison, A. y C. M. Weible. 2012. Policy Analytical Capacity Inside and Outside of Government: A Case Study of Colorado Climate and Energy Issues. *Canadian Political Science Review*. 6 (1): 101-16.
- Elliott, C., J. Worker, K. Levin y K. Ross. 2019. Good Governance for Long-Term Low-Emissions Development Strategies. Washington, DC: WRI.
- Etheridge, Z. and P. Thomas. 2016. Adapting the PMDU Model: The Creation of a Delivery Unit by Haringey Council: London: A Case Study. Londres: Institute for Government.
- Farías, P., R. Alcorn, D. Trnka, M. G. Flores, D. Rodrigo, E. Olivares y A. M. Zárate Moreno. 2022. ¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe. Washington, DC: BID.
- Federal Permitting Improvement Steering Council. 2020. Annual Report to Congress. FY 2020. Washington, DC: FPISC Office of the Executive Director.
- Ferreira, F. y M. Schoch. 2020. Inequality and Social Unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox Revisited. Blog del Banco Mundial Let's Talk Development. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ferro, P., M. Jaramillo, R. Delgado, D. Almeida y G. Rodríguez. 2020. Compromisos climáticos y presupuestos nacionales: Identificación y alineación: Estudios de caso de Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú. Washington, DC: BID.
- Filc, G. 2020. Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-term Frameworks and the Budget Process. Tesis de maestría. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Flowers, M. 2016. Presentación en la conferencia "Gobernar por intuición o gobernar con evidencia". Buenos Aires, Argentina.

- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2020. *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*. Washington, DC: FMI.
- Fozzard, A. 2019. Climate Change and Governance: Opportunities and Responsibilities. Notas sobre gobernanza del Banco Mundial No. 4. Washington, DC: Banco Mundial.
- Franco, R., E. Cohen y D. M. Rufián Lizana. 1989. Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social. Santiago, Chile: CEPAL.
- Franco-Santos, M. y D. Otley. 2018. Reviewing and Theorizing the Unintended Consequences of Performance Management Systems: Unintended Consequences of PMS. *International Journal of Management Reviews*. 20 (3): 696–730.
- Freeguard, G. y J. Gold. 2015. Data-driven Delivery: Lessons from the O'Malley Administration of Maryland. Londres: Institute for Government.
- Galderisi, A., G. Limongi y K. D. Salata. 2020. Strengths and Weaknesses of the 100 Resilient Cities Initiative in Southern Europe: Rome and Athens' Experiences. *City, Territory and Architecture*. 7 (1): 1–22.
- GAO (Government Accountability Office). 2015. Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide. Washington, DC: GAO.
- , 2016. OMB Improved Implementation of Cross-Agency Priority Goals But Could Be More Transparent About Measuring Progress. Informe para los comités del Congreso. Washington, DC: GAO.
- Gardner, H. K. y I. M. Matviak. 2022. Performance Management Shouldn't Kill Collaboration. Boston, MA: Harvard Business Review.
- Gash, T. 2015. Reshaping Government: Strengthening Whitehall's Top-level Structures and Processes. Londres: Institute for Government.
- Gasparini, L., M. E. Santos y L. Tornarolli. 2021. Poverty in Latin America. Documentos de trabajo No. 284. Buenos Aires: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Gerrish, E. 2016. The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*. 76 (1): 48–66.
- Gertler, P., P. Giovagnoli y S. Martínez. 2014. Rewarding Provider Performance to Enable a Healthy Start to Life: Evidence from Argentina's Plan Nacer. Documento de trabajo de investigación de políticas No. 6884. Washington, DC: Banco Mundial.
- Gewirtz, S., M. Maguire, E. Neumann y E. Towers. 2021. What's Wrong with 'Deliverology'? Performance Measurement, Accountability and Quality Improvement in English Secondary Education. *Journal of Education Policy*. 36 (4): 504–529.
- Gold, J. 2017. Tracking Delivery: Global Trends and Warning Signs in Delivery Units. Londres: Institute for Government.

- Goldsmith, S. y W. D. Eggers (eds.). 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Cambridge, MA: Ash Center and Brookings Institution Press.
- Gourinchas, P. 2022. Policymakers Need Steady Hand as Storm Clouds Gather Over Global Economy. Blog del FMI. Washington, DC: FMI.
- Greene, F. J. y C. Hopp. 2017. Are Formal Planners More Likely to Achieve New Venture Viability? A Counterfactual Model and Analysis. *Strategic Entrepreneurship Journal*. 11 (1): 36-60.
- Grindle, M. 2012. *Jobs for the Boys*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gropello, E., M. J. Vargas y M. Yáñez Pagans. 2019. What are the Main Lessons from the Latest Results from PISA 2018 for Latin America? Blog del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- Guess, G. M. y J. D. Savage. 2021. *Comparative Public Budgeting: Global Perspectives on Taxing and Spending* (2da. ed.). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Haddon, C. y S. Varna. 2014. Pre-election Contact between the Civil Service and the Parties: Lessons from 2010. Londres: Institute for Government.
- Hale, T. 2022. We've found one factor that predicts which countries best survive Covid. *The Guardian*.
- Halpern, D. 2009. *The Hidden Wealth of Nations*. Cambridge, Reino Unido: Polity.
- Hambrick, D. C. 1982. Environmental Scanning and Organizational Strategy. *Strategic Management Journal*. 3(2): 159-74.
- Han, X. y D. Moynihan. 2022. Does Managerial Use of Performance Information Matter to Organizational Outcomes? *The American Review of Public Administration*. 52 (2): 109-22.
- Harrison, T. 2016. The Role of the Centre in Driving Government Priorities: The Experience of "Delivery Units". Documento de trabajo. Oxford: Oxford Policy Management.
- Head, B. W. 2022. *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Headey, B. 1974. *British Cabinet Ministers: The Role of Politicians in Executive Office*. Londres: Allen and Utwin.
- HM Government. 2021. A Systems Approach to Delivering Net Zero: Recommendations from the Prime Minister's Council for Science and Technology. Londres: HM Government.
- HM Treasury. 2020. Spending Review 2020. Policy Paper. Londres: HM Treasury.

- HM Treasury, MHCLG (Ministry of Housing, Communities and Local Government) y DoT (Department for Transport). 2021. *Levelling Up Fund: Prospectus*. Londres: Crown.
- Hood, C. y R. Dixon. 2013. A Model of Cost cutting in Government? The Great Management Revolution in UK Central Government Reconsidered. *Public Administration*. 91 (1): 114-34.
- Housden, P. 2016. *Rethinking Public Services*. Londres: Centre for Public Impact.
- Howlett, M. 2015. Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government. *Policy and Society*. 34 (3-4): 173-82.
- Howlett, M. y I. Mukherjee (eds.). 2018. *Routledge Handbook of Policy Design*. Nueva York, NY: Routledge.
- Hudson, B. 2019. Policy Failure and the Policy-Implementation Gap: Can Policy Support Programs Help? *Policy Design and Practice*. 2 (1): 1-14.
- Hymowitz, Dan. 2016. *Too Much Science, Not Enough Art*. Londres: Tony Blair Institute for Global Change.
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). 2019. *Performance Audit Principles*. Viena: INTOSAI.
- ISS (Innovations for Successful Societies). 2017. *Functioning Centers of Government in Fragile and Conflict-Affected Settings: What Works? Overview Notes*. Princeton, NJ: Universidad de Princeton. Disponible en: <https://successfulsocieties.princeton.edu/news-and-events/functioning-centers-government-fragile-and-conflict-affected-settings>.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.). 2019. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: BID.
- Jarquín, M. J., E. Molina y B. Roseth. 2018. *Auditoría de desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID.
- Kagan, S. L., M. C. Araujo, A. Jaimovich y Y. C. Aguayo. 2016. *Understanding Systems Theory and Thinking: Early Childhood Education in Latin America and the Caribbean*. En: J. Larson and J. Marsh, *Handbook of Early Childhood Research*. Nueva York, NY: Sage Publishing.
- Keefer P. y C. Scartascini. 2022. *Confianza: La clave de la cohesión social en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: BID.
- Kettl, D. F. 2002. *Managing Indirect Government*. En: S. M. Lester (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- , 2013. *Politics of the Administrative Process*. Washington, DC: Cq Press.

- Khemani. 2019. What is State Capacity? Documento de trabajo de investigación de políticas No. 8734. Washington, DC: Banco Mundial.
- King, A. y I. Crewe. 2014. *The Blunders of our Governments*. Londres: Oneworld Publications.
- Klüver, H. y H. Bäck. 2019. Coalition Agreements, Issue Attention, and Cabinet Governance. *Comparative Political Studies*. 52 (13-14): 1995-2031.
- Kopecký, P., J.H. Meyer Sahling, F. Panizza, G. Scherlis, C. Schuster y M. Spirova. 2016. Party Patronage in Contemporary Democracies: Results from an Expert Survey in 22 Countries from Five Regions. *European Journal of Political Research*. 55 (2): 416-431.
- Kumagai, S. y F. Iorio. 2020. Building Trust in Government through Citizen Engagement. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kunicova, J. 2020. Driving the COVID-19 Response from the Center: Institutional Mechanisms to Ensure Whole-of-Government Coordination. Washington, DC: Banco Mundial.
- Laboratorio de Gobierno y BID. 2022. Midiendo las capacidades para innovar en el Estado Chileno. Nota técnica-resultados. Washington, DC: BID.
- Lafuente, M. 2016. Cómo los gobiernos pueden usar la tecnología para combatir la pobreza y la exclusión social en tiempo real. Blog Gobernarte. Washington, DC: BID.
- . 2020. Data Governance in the Public Sector International experiences. Washington, DC: BID. (Presentación inédita).
- Lafuente, M. y S. González. 2018. ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Washington, DC: BID.
- Lafuente, M., M. F. Merino, F. Rojas y M. I. Vásquez. 2013. La articulación, coordinación y evaluación de políticas desde un ministerio sectorial. Washington, DC: BID.
- Lanzaro, J. 2016. El Centro Presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 25.
- Larroulet Vignau, C. P. y C. Ríos. 2016. Un mejor Centro de Gobierno para los chilenos. Revisión y recomendaciones de la experiencia del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Documento inédito presentado en "Dialogues on Improving the Management of Citizen Services". Santiago, Chile.
- Lasswell, H. D. 1956. *The Decision Process*. College Park, MD: Bureau of Governmental Research, University of Maryland.
- Lee, G. y J. Brumer. 2017. Managing Mission-Critical Government Software Projects: Lessons Learned from the HealthCare.gov Project. Washington, DC: IBM Center for the Management of Government.

- Lester, P. 2016. Performance Partnership Pilots Increasing Program Flexibility to Improve Outcomes. Washington, DC: IBM Center for the Management of Government.
- Levy Yeyati, E. 2021. Trapped: What If Chile Ends Up Like Argentina? *Americas Quarterly*.
- Lindert, K., T. G. Karippacheril, I. R. Caillava y K. N. Chávez (eds.). 2020. *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Lopetegui, G. S. y S. López Azumendi. 2018. Rethinking Public Sector Management in Argentina: The Role of Leadership and Coordination in the Governance Improvement of State-Owned Enterprises (SOEs). *Latin American Policy Journal*. A Harvard Kennedy School Student Publication. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Lowe, T. 2013. New Development: The Paradox of Outcomes – the More We Measure, the Less We Understand. *Public Money and Management*. 33 (3): 213-16.
- Lowe, T. y R. Wilson. 2017. Playing the Game of Outcomes based Performance Management: Is Gamesmanship Inevitable? Evidence from Theory and Practice. *Social Policy & Administration*. 51 (7): 981-1001.
- Manning, N. y N. Parison. 2004. Civil Service Reform: An Approach to Functional Reviews. Moscú: Higher School of Economics and World Bank.
- Manzoni, J. 2015. Forging Ahead with the Functions. Blog Civil Service [consultado el 15 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://civilservice.blog.gov.uk/2015/04/16/forging-ahead-with-the-functions/>.
- Marinho dos Santos, D. 2018. Governança de políticas públicas: os casos de unidades de entrega nos governos do reino unido e dos estados brasileiros de minas gerais e de Pernambuco. Disertación de master. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público.
- Marini, C. M., H. Falcão Martins y R. Vilhena. 2022. O processo de transição de governos. Nova Lima, Brasil: Fundação Dom Cabral.
- Mathematica and Social Policy Research. 2021. National Evaluation of the Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth (P3): Summary of the Evaluation's Reports and Findings.
- McGann, M., T. Wells y E. Blomkamp. 2021. Innovation Labs and Co-production in Public Problem Solving. *Public Management Review*. 23 (2): 297-316.
- Mejía-Guinand, L. B., F. Botero y A. Solano. 2018. Agency Loss and the Strategic Redesign of the Presidential Office in Colombia. *Latin American Politics and Society*. 60 (3): 96-118.
- Metcalf, L. 1994. International Policy Coordination and Public Management Reform. *International review of Administrative Sciences*. 60 (2): 271-90.

- Meyer Sahling, J. H., K. S. Mikkelsen y C. Schuster. 2018. Civil Service Management and Corruption: What We Know and What We Don't. *Public Administration*. 96 (2): 276-85.
- Michie, S., L. Atkins y R. West. 2014. *The Behaviour Change Wheel. A Guide to Designing Interventions* (1ra. ed.). Londres: Silverback Publishing.
- Milanesi, A. 2017. Desarrollo institucional y caracterización del centro de gobierno en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 26 (2).
- Mintrom, M. y J. Luetjens. 2018. Design Thinking in Public Policy. En: M. Howlett e I. Mukherjee, *Routledge Handbook of Policy Design*. Nueva York, NY: Routledge.
- Moe, T. M. 1989. The Politics of Bureaucratic Structure. En: J. E. Chubb y P. E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?* Washington, DC: The Brookings Institution.
- Mosqueira, E., F. Gaetani y M. Lafuente. 2022. Brazil Ministry of the Economy: Analysis of Key Functions and their Operational Macroprocesses: Benchmarking Operational Macroprocesses with Experiences from Canada, France, Mexico, Peru, Spain, the United Kingdom, and the United States. Washington, DC: BID.
- Moynihan, D. P. y P. Herd. 2019. *Administrative Burden: Policymaking by other Means*. Nueva York, NY: Russell Sage Foundation.
- Moynihan, D. P. y A. Kroll. 2017. The Design and Practice of Integrating Evidence: Connecting Performance Management with Program Evaluation. *Public Administration Review*. 78 (2): 183-94.
- Mulgan, G. 2014. *Rewiring the Brain: A Rough Blueprint for Reforming Centres of Government*. Londres: Nesta.
- , 2020. How Should Government Manage Big Risks - Pandemics to Financial Shocks? Blog personal.
- Muller, J. Z. 2018. *The Tyranny of Metrics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Municipalidad de Maipú. 2022. Primer año Centro de Gobierno. Avances y evaluación. Santiago, Chile: Municipalidad de Maipú.
- Naciones Unidas. 2018. Working Together: Integration, Institutions, and the Sustainable Development Goals. Informe del sector público 2018. Nueva York, NY: Naciones Unidas.
- NDI (National Democratic Institute). 2021. Executive Transitions Guide. Washington, DC: NDI. Disponible en: <https://www.ndi.org/publications/executive-transitions-guide>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1998. Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions. SIGMA Papers. París: OCDE.
- , 2007. Towards Better Measurement of Government. París: OCDE.

- , 2011. *Ministerial Advisors: Role, Influence, and Management*. París: OCDE.
- , 2017a. *Fostering Innovation in the Public Sector*. París: OCDE.
- , 2017b. *Estudio de la OCDE sobre la integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. París: OCDE.
- , 2018a. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay. Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada*. París: OCDE.
- , 2018b. *Centre Stage 2. The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. París: OCDE.
- , 2018c. *Assessing Global Progress in the Governance of Critical Risks*. París: OCDE.
- , 2018d. *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*. París: OCDE.
- , 2019a. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. París: OCDE.
- , 2019b. *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*. París: OCDE.
- , 2019c. *Strategic Foresight for Better Policies. Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures*. París: OCDE.
- , 2020a. *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. París: OCDE.
- , 2020b. *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. París: OCDE.
- , 2021. *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*. París: OCDE.
- , 2022a. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. París: OCDE.
- , 2022b. *First Lessons from Government Evaluations of COVID-19 Responses: A Synthesis*. París: OCDE.
- OCDE y Banco Mundial. 2020. *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. París: OCDE y Banco Mundial.
- OCDE y BID. 2020. *Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2020*. París: OCDE y BID.
- OCDE y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). 2022. *Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América Latina y el Caribe*. París: OCDE y CAF.
- O'Donnell, G. 2014. Lord Gus O'Donnell: Leadership and Reform in the Public Sector. The Mandarin. Disponible en: <https://www.themandarin.com.au/10851-lord-gus-odonnellleadership-and-reform-in-the-public-sector-a-tale-of-two-countries/>.

- OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2020. COVID-19 y la importancia de fortalecer los sistemas de información. Washington, DC: OPS.
- OPSI (Observatory of Public Sector Innovation). 2021. Building Clarity of Purpose for Innovation. París: OPSI.
- Ospina, S. M., N. Cunill-Grau y C. Maldonado. 2021. Enhancing Accountability through Results-oriented Monitoring and Evaluation Systems. En: B. Guy Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Oviedo, A., S. M. Sánchez, K. A. Lindert y J. H. López. 2015. Costa Rica's Development: From Good to Better. Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: Banco Mundial.
- Panchamia, N. y P. Thomas. 2014. Capability Reviews. Londres: Institute for Government.
- Panizza, F., B. G. Peters y C. Ramos Larraburu. 2023. *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Parrado, S. 2014. Analytical Capacity. En: M. Lodge y K. Wegrich (eds.), *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Pasha, O. 2017. Can Performance Management Best Practices Help Reduce Crime? Can Performance Management Best Practices Help Reduce Crime? *Public Administration Review*. 78 (2): 217-27.
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros). 2018. Decreto Supremo No. 054-2018-PCM. Lima, Perú: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Perusia, J. C. y A. Cardini. 2021. Sistemas de alerta temprana en la educación secundaria: prevenir el abandono escolar en la era del COVID-19. Buenos Aires: CIPPEC.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2018. *Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda*. Nueva York, NY: PNUD.
- , 2022. System Change: A Guidebook for Adopting Portfolio Approaches. A Methodological Guide for Understanding and Addressing Complex Development Challenges. *Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda*. Nueva York, NY: PNUD.
- PNUD y Banco Mundial. 2017. (Re)Building Core Government Functions in Fragile and Conflict Affected Settings. Joint Principles for Assessing Key Issues and Priorities. Nueva York, NY: PNUD y Banco Mundial.
- Porrúa, M., M. Lafuente, B. Roseth, L. Ripani, E. Mosqueira, A. Reyes et al. 2021. Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno. Washington, DC: BID.

- Pressman, J. L. y A. Wildavsky. 1973. *How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California.
- Propper, C., M. Sutton, C. Whitnall y F. Windmeijer. 2010. Incentives and Targets in Hospital Care: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Public Economics*. 94 (3-4): 318-35.
- Radics, A., F. Vázquez, N. Pérez Benítez e I. Ruelas. 2022. *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID.
- Ramírez Gullo, F. 2022. *Apagão das canetas análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Ramos, C. y M. Casa. 2018. *Los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado uruguayo desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República*. Documentos de trabajo. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- Ramos C. y A. Milanesi. 2021. A Brief Story of Latin American Public Administration: A Particular Model. En: B. Guy Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Redburn, S. y P. Posner. 2015. *Portfolio Budgeting: How a New Approach to the Budget Could Yield Better Decisions*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Redl, C. y S. Hlatshwayo. 2021. *Forecasting Social Unrest: A Machine Learning Approach*. Documento de trabajo. Washington, DC: FMI.
- Repetto, F. 2010. *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*. En: C. H. Acuña, R. Martínez Nogueira y F. Repetto (coords.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Rhodes, R. A. W. 2017. *Network Governance and the Differentiated Polity: Selected Essays, Volume I*. Oxford: Oxford University Press.
- Roberts A. 2019. *Strategies for governing: Reinventing public administration for a dangerous century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Rojas, N. 2021. *David Rockefeller Center Panel Details State of Democracies in Various Nations*. *The Harvard Gazette*.
- Rozas-Bugueño, J. y M.P. Martín-Münchmeyer. 2020. Reglas informales y centro de gobierno: la reforma de las políticas de infancia en el presidencialismo chileno (2014-2018). *Revista Española de Ciencia Política*. 52: 177-198.
- Rummler, G. A. y A. P. Brache. 2012. *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*. Hoboken, NJ: Wiley.

- Sasse, T., J. Rutter, E. Norris y M. Shepherd. 2020. *Net Zero: How Government Can Meet its Climate Change Target*. Londres: Institute for Government.
- Savoie, D. J. 2022. *Government: Have Presidents and Prime Ministers Misdiagnosed the Patient?* Montreal, Quebec: McGill-Queen's University Press (MQUP).
- Schaffer, B. 1973. *The Administrative Factor*. Londres: Frank Cass.
- Schargrodsky E. y L. Freira. 2021. Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for and Old Question. Documento de trabajo PNUD ALC No. 13. Nueva York, NY: PNUD.
- Schenk, T. 2016. City of Big Data. Presentado en la conferencia "Gobernar por intuición o gobernar con evidencia", Buenos Aires, Argentina.
- Schick, A. 1966. The road to PPB: The stages of budget reform. *Public Administration Review*. 26 (4): i-270.
- Schnell, S., D. Miheş, A. Sobjak y W. van Acker, W. 2021. Performance Management in the Public Administration—Seven Success Factors. Washington, DC: Banco Mundial.
- Schwab, K. 2019. *Our Global System Has Spun out of Control: Here's How to Rebalance It*. Cologny, Suiza: FEM.
- Schwabish, J. 2016. *Better presentations: A guide for scholars, researchers, and wonks*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- Scott, R. y R. Boyd. 2017. *Interagency Performance Targets: A Case Study of New Zealand's Results Programmer*. Washington, DC: IBM Center for the Management of Government.
- Shostak, R. 2015. *How Can Governments Deliver Their Policies? Strategic Intelligence*. Cologny, Suiza: FEM.
- Siavelis, P. M., K. Sehnbruch, E. Barozet y V. Ulloa. 2022. Public Appointments as Informal Institutions: Lessons from the cuateo in Chile, 1990-2018. *Revista de Ciencia Política*. 42 (3).
- SOIF (School of International Futures). 2021. *Features of Effective Systemic Foresight in Governments around the World*. Londres: SOIF.
- Tetlock, P. E. and D. Gardner. 2015. *Superforecasting: The Art and Science of Prediction*. Nueva York: Crown Publishing.
- Thomas, A. 2020. *The Heart of the Problem: A Weak Centre is Undermining the UK Government*. Londres: Institute for Government.
- Thomas, A., A. Lilly, R. Clyne y M. Bishop. 2022. *A New Statutory Role for the Civil Service*. Londres: Institute for Government.
- Trivellato, G. 2017. *From Promise to Delivery: Organizing the Government of Peru to Improve Public Health Outcomes*. Disertación de PhD. Cambridge, MA: Harvard University.

- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2014. *Standards of Conduct for the International Civil Service*. París: UNESCO.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y El Diálogo. 2021. *Presupuesto por resultados para el desarrollo infantil temprano: el caso de Perú*. Nueva York, NY: UNICEF.
- UK Government. 2021. *The Rose Book: Knowledge Asset Management in Government*. Londres: UK Government.
- UK Aid Connect. 2016. *Guidance Note: Developing a Theory of Change*. Londres: UK Government.
- Vaughn, J. S. y J. D. Villalobos. 2015. *Czars in the White House: The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Vázquez, C. 2023. ¿Cómo contribuyeron las políticas públicas en Argentina a la prevención del embarazo en la adolescencia? Blog Primeros Pasos: Desarrollo Infantil. Washington, DC: BID.
- Villa Álvarez, D. P., V. Auricchio y M. Mortati. 2022. Mapping Design Activities and Methods of Public Sector Innovation Units through the Policy Cycle Model. *Policy Sciences*. 55 (1): 89-136.
- Wang, W. y R. Yeung. 2019. Testing the effectiveness of “managing for results”: Evidence from an education policy innovation in New York City. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 29 (1): 84-100.
- Wenner, M. D. 2007. *Dealing with Coordination Issues in Rural Development Projects: Game Theory Insights*. Washington, DC: BID.
- West, D. M. 2019. *Divided Politics, Divided Nation: Hyperconflict in the Trump Era*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Widner, J. 2018. *All Hands on Deck: The US Response to West Africa’s Ebola Crisis, 2014–2015*. Princeton, NJ: Innovations for Successful Societies, Princeton University.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Nueva York, NY: Basic Books.
- Wiseman, J. 2018. *Data-driven Government: The Role of Chief Data Officers*. Washington, DC: IBM Center for the Management of Government.
- Wong, R. 2019. What Makes a Good Coordinator for Implementing the Sustainable Development Goals? *Journal of Cleaner Production*. 238 (noviembre).
- Zegart, Amy B. 1999. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, CA: Stanford University Press.

