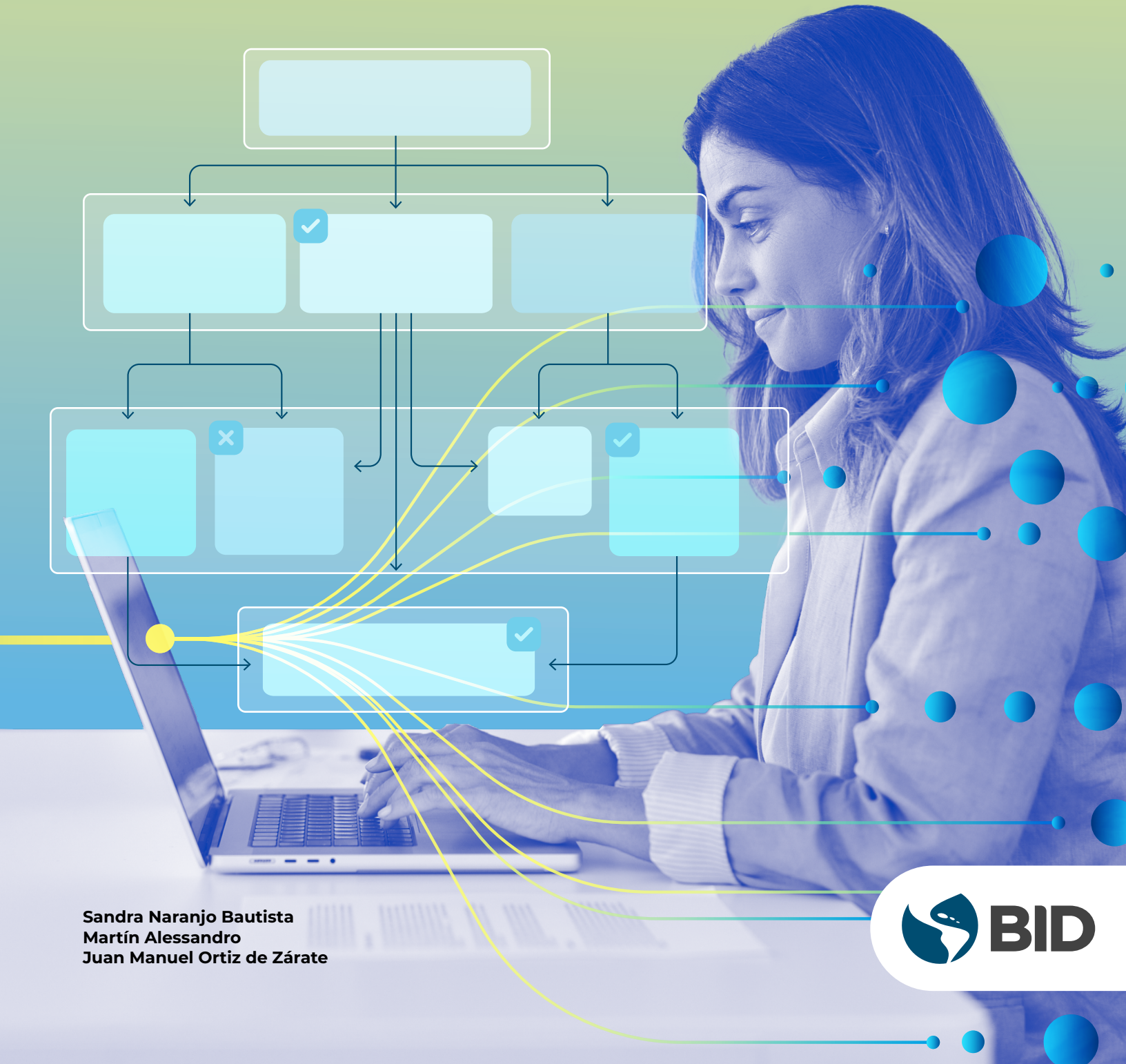
Inteligencia artificial para el análisis y rediseño de la estructura estatal



Sandra Naranjo Bautista
Martín Alessandro
Juan Manuel Ortiz de Zárate

BID

Copyright © 2026
Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



Esta obra se encuentra sujeta a una Licencia Internacional Pública de Atribución/Reconocimiento 4.0 de Creative Commons CC BY 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

Todas las disputas que surjan en relación con esta licencia y que no puedan resolverse de manera amistosa se resolverán de acuerdo con el siguiente procedimiento. Mediante una notificación de mediación comunicada por medios razonables por usted o el licenciante a la otra parte, la disputa será sometida a mediación no vinculante de conformidad con el Reglamento de Mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Cualquier disputa 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 Internacional (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.

Note 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, su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Índice

Sinopsis 5

Resumen ejecutivo 6

01

Introducción 9

02

La importancia de las estructuras organizacionales y las limitaciones del análisis tradicional 13

2.1. Las dimensiones críticas del diseño organizacional
2.2. Acumulación de estructuras: raíces de la fragmentación institucional
2.3. Revisiones funcionales: las limitaciones de la herramienta estándar
2.4. El papel de la inteligencia artificial

03

Metodología basada en inteligencia artificial para analizar estructuras organizacionales 22

3.1. Un enfoque innovador
3.2. Diseño metodológico
3.3. Un potencial particular para América Latina y el Caribe

04

Evidencia empírica: análisis de estructuras organizacionales existentes 30

4.1. Alineamiento institucional con prioridades estratégicas
4.2. Coherencia funcional: identificación de superposiciones
4.3. Los planos del Estado: cómo visualizar la arquitectura organizacional
4.4. De los diagnósticos a las decisiones

05

Una plataforma para el diseño prospectivo de reformas 38

5.1. Del *stock* al diseño prospectivo
5.2. Hacia una capacidad permanente de análisis y monitoreo

06

Buenas prácticas y criterios de priorización para un buen diseño organizacional 44

6.1. Principios de un buen diseño organizacional
6.2. Criterios de priorización: el triángulo estratégico

07

Conclusiones 51

Referencias 54

Sinopsis

La organización del Estado es una condición clave para la efectividad pública. Sin embargo, en muchos países de América Latina y el Caribe, las estructuras estatales han crecido de manera incremental, acumulando entidades, funciones y mandatos sin una revisión sistemática de conjunto. El resultado es una combinación de superposiciones, vacíos institucionales y arquitecturas públicas que no siempre reflejan las prioridades estratégicas de gobierno.

Esta publicación presenta una metodología basada en inteligencia artificial para analizar la estructura estatal a escala, identificar duplicidades funcionales y evaluar el alineamiento entre instituciones y objetivos gubernamentales, así como una plataforma en línea (**PlanoEstado**) para apoyar a los gobiernos en el análisis prospectivo de posibles nuevas estructuras que se planeen establecer.

PlanoEstado permite evaluar el alineamiento de dichas unidades con las prioridades de gobierno, detectar solapamientos con unidades ya existentes y medir la congruencia entre las funciones asignadas y el tipo y la jerarquía de unidad propuesta, generando recomendaciones concretas en tres dimensiones (alineamiento, superposición y congruencia). A partir de los resultados de las aplicaciones piloto en cinco países de la región, el documento muestra que es posible generar diagnósticos sistemáticos, comparables y accionables en semanas, no en meses. La propuesta proporciona una herramienta práctica para apoyar procesos de reorganización institucional, orientar decisiones de rediseño y mejorar la efectividad pública sin depender únicamente de la creación de nuevas estructuras.

Resumen ejecutivo

La organización del Estado es más que una decisión administrativa: constituye una condición para la efectividad pública y tiene un costo fiscal directo. En América Latina y el Caribe, la masa salarial del sector público representa alrededor del 8% del producto interno bruto (PIB) y el 30% del gasto corriente, mientras que las pérdidas por ineficiencia se estiman entre el 4,4% y el 4,6% del PIB. Parte de esa brecha tiene una explicación estructural, puesto que los aparatos estatales de la región han crecido, generalmente, de manera incremental, "tema por tema", crisis por crisis y han presentado limitaciones para revisar esas reformas con perspectiva de conjunto. Como resultado, se observan superposiciones funcionales, vacíos institucionales y estructuras que no reflejan las prioridades estratégicas de los gobiernos. Este documento propone romper esa inercia de manera deliberada, usando la urgencia de la reforma como palanca para avanzar con visión de largo plazo y base empírica.

La situación descrita se agudiza porque los gobiernos afrontan problemas transversales con estructuras diseñadas para proporcionar respuestas sectoriales, acumuladas a lo largo del tiempo. Retos complejos o emergentes como la competitividad económica, el cambio climático o la transformación digital requieren coordinación horizontal entre organismos del Estado (Shostak et al., 2023). Sin embargo, las restricciones fiscales reducen el margen para crear nuevas entidades o expandir la burocracia. Sumar estructuras, por tanto, debería ser una respuesta excepcional. Es necesario entender cómo funciona la arquitectura estatal existente, dónde se superponen funciones, dónde faltan capacidades y dónde se puede reorganizar mejor. Un diagnóstico sistemático de esa arquitectura es una condición habilitante para gestionar problemas complejos con mayor efectividad.

El problema y las limitaciones de su abordaje

Todo proceso de diseño organizacional debe dar respuesta a dos preguntas relacionadas: cómo distribuir objetivos complejos en unidades manejables y cómo coordinar el trabajo de esas unidades para que produzcan resultados coherentes.

Estas dos preguntas corresponden a las dimensiones que analiza este documento: el alineamiento estratégico y la coherencia funcional. Cuando esas preguntas no se responden de manera sistemática, el resultado probable es la fragmentación institucional, como producto acumulado de reformas parciales que no fueron revisadas en conjunto.

Las revisiones funcionales son la herramienta estándar para abordar este problema. Cuando cuentan con respaldo político y se integran al ciclo presupuestario, generan resultados concretos. Sin embargo, la metodología estándar (basada en la revisión "manual" de grandes conjuntos de documentos normativos) afronta limitaciones estructurales que restringen su alcance, ya que el volumen y la dispersión de la normativa institucional, la ambigüedad del lenguaje jurídico y el problema de escala –por ejemplo, analizar la similitud entre 200 unidades implica evaluar más de 20.000 combinaciones posibles entre pares de entidades– hacen prácticamente inviable producir diagnósticos integrales mediante métodos tradicionales, en especial en los tiempos ajustados que proporcionan las ventanas de oportunidad de las reformas o los períodos de ingreso de un nuevo gobierno que busca dejar su sello en la estructura organizativa.

Los cambios que permite la inteligencia artificial

Los avances recientes en procesamiento de lenguaje natural permiten, por primera vez, abordar este problema a escala, de manera consistente y ágil. Este documento presenta una metodología que combina procesamiento automatizado de normativa institucional con análisis estructural de funciones públicas y es la primera en analizar, de forma comprehensiva, tanto la coherencia entre las unidades organizativas como su nivel de alineamiento con objetivos gubernamentales. Su aplicación en cinco países de América Latina y el Caribe con contextos distintos demuestra que es posible generar diagnósticos sistemáticos, comparables y accionables en semanas, no en meses.



Tres contribuciones para especialistas y encargados de la toma de decisiones

1. **Metodología para el análisis del *stock* institucional existente.** La metodología opera en cuatro etapas: *i)* reconstrucción del universo de entidades a partir de normativa organizacional; *ii)* extracción semántica de funciones institucionales mediante identificación y procesamiento individualizado; *iii)* análisis sistemático de distintas dimensiones de interés, como el grado de similitud entre mandatos funcionales y el nivel de alineamiento con objetivos de gobierno y *iv)* generación de indicadores y visualizaciones que permiten leer el Estado como sistema, es decir, sus planos completos, en lugar de fotografías parciales de cada habitación.

Los hallazgos de los ejercicios piloto son contundentes. En primer lugar, establecen que la arquitectura institucional existente no siempre refleja las prioridades estratégicas de los gobiernos, ya que hay entidades sin una vinculación directa y sustantiva con las prioridades de gobierno vigentes. En segundo término, determinan que las superposiciones funcionales no son excepciones marginales, sino que constituyen un rasgo estructural que puede conducir a duplicaciones funcionales. Por ejemplo, en varios de los casos relevados, se detectó que más del 60% de las unidades organizativas presentaban, al menos, una superposición alta (en alguna de sus funciones) con otras entidades.

2. **PlanoEstado: Una herramienta para el análisis prospectivo.** En la mayoría de los países de la región, las decisiones de reorganización institucional se toman sin herramientas para evaluar de qué manera interactúa la reforma propuesta con el conjunto de la arquitectura estatal. Cada nueva entidad, fusión o redefinición de competencias se diseña, principalmente, a partir de análisis jurídicos realizados por equipos pequeños, sin visión sistémica. Como resultado, una reforma que resuelve un problema visible puede crear varios problemas invisibles.

   PlanoEstado, la plataforma digital desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aborda este desafío mediante la aplicación de inteligencia artificial al análisis prospectivo de reformas organizacionales. La herramienta combina la estructura institucional vigente, las funciones existentes procesadas semánticamente y las propuestas de reforma incorporadas como borradores normativos para simular cómo se integraría un cambio propuesto dentro del aparato estatal y generar indicadores sobre sus posibles efectos antes de que esa propuesta sea ley. En concreto, el análisis prospectivo incluye las dimensiones de alineamiento con objetivos prioritarios y superposición funcional, así como una revisión del nivel de congruencia entre las funciones asignadas y el tipo y la jerarquía de la unidad propuesta.

3. **Marco de buenas prácticas y criterios de priorización**. El mayor valor de tener los planos del Estado es usarlos para actuar de manera estratégica. La evidencia comparada de reformas y lineamientos recientes en países de América Latina y el Caribe, así como en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) permite identificar 12 principios convergentes de buen diseño organizacional, que abarcan desde el alineamiento estructura-estrategia de gobierno hasta la exigencia de sustento técnico y transparencia para cualquier propuesta de rediseño.

   Sin embargo, definir un buen diseño no resuelve la pregunta más compleja: por dónde empezar. Para orientar esa decisión, se propone una matriz de priorización organizada en torno del triángulo estratégico de Moore (1997), adaptado por el BID, que está conformado por el valor público de la reorganización, la capacidad de implementarla con éxito y la viabilidad política. Una reforma que puntúa alto en las tres dimensiones es prioritaria. En tal sentido, la evidencia generada por **PlanoEstado** tiene mayor impacto en los casos difíciles, aquellos con alto valor, pero baja viabilidad aparente, donde un diagnóstico sólido puede hacer visible el costo de no actuar.

Una invitación

Tener los planos completos del Estado no garantiza una buena reforma, pero hace que una mala reforma sea mucho más difícil de justificar. El BID ofrece esta metodología y sus herramientas como parte de su asistencia técnica a los gobiernos de la región. Aquellos que afrontan decisiones de reorganización institucional, o necesitan entender con mayor precisión la estructura del Estado, pueden explorar de qué manera este enfoque da soporte a ese proceso.

Para mantenerse al día en este y otros temas, los equipos de gobierno de la región pueden sumarse a ImplementaLAC, el lugar donde se transforman ideas en políticas efectivas.

01

Introducción

Los gobiernos de América Latina y el Caribe gastan más, pero no necesariamente mejor. La masa salarial del sector público representa alrededor del 8% del producto interno bruto (PIB) y el 30% del gasto corriente, pero ese crecimiento no se ha traducido en mayor efectividad pública (Naranjo Bautista et al., 2025). Las pérdidas por ineficiencias en la región se estiman entre el 4,4% y el 4,6% del PIB (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018, BID, de próxima publicación). Parte de esa brecha tiene una explicación estructural: la capacidad del Estado para proveer servicios, implementar políticas y generar un entorno propicio para el desarrollo depende de cómo está organizado. La arquitectura institucional –la distribución de funciones, competencias y responsabilidades entre ministerios, organismos y demás entidades públicas– condiciona la coordinación entre sectores, la circulación de información, la claridad de los mandatos y, en última instancia, la efectividad de las políticas públicas (Alessandro y Ortiz de Zárate, 2022; Egeberg, 2007; Mulgan, 2024). En un contexto de restricciones fiscales, políticas e institucionales, esa arquitectura no puede estar supeditada a la inercia de los gobiernos.

Esta limitación se vuelve más crítica porque los problemas públicos ya no se resuelven dentro de fronteras sectoriales claras. La competitividad económica, el cambio climático, la transformación digital y otros desafíos multidimensionales requieren coordinación horizontal entre organismos del Estado. Pero esa demanda aumenta justo cuando las restricciones fiscales reducen el margen para crear nuevas entidades o expandir la burocracia (Shostak et al., 2023). Con los mismos recursos, o menos, los gobiernos deben hacer más: coordinar mejor, redistribuir funciones y corregir duplicidades dentro de una arquitectura rígida, diseñada históricamente para responder de manera vertical a problemas sectoriales. Por eso, diagnosticar la estructura estatal de forma sistemática y sistémica –no solo a partir de recortes parciales o análisis de sectores aislados– es una condición habilitante para afrontar desafíos que exigen un enfoque integral del gobierno (*whole-of-government*).

En muchos países, las estructuras organizacionales del Estado han evolucionado de manera incremental a lo largo del tiempo. Se crean nuevas entidades para responder a prioridades emergentes o crisis sectoriales, mientras que las instituciones existentes continúan operando con mandatos heredados de reformas anteriores. Este proceso acumulativo, "tema por tema" o crisis por crisis, tiende a generar estructuras complejas, donde coexisten unidades con funciones parcialmente superpuestas, responsabilidades difusas o mandatos que no están suficientemente alineados con las prioridades del gobierno (Naranjo Bautista, Alessandro y Ortiz de Zárate, 2025; National Commission on the Public Service, 2003). Además, la proliferación institucional tiene un costo directo, puesto que el mayor número de entidades implica más personal y más personal implica mayor presión sobre una masa salarial que ya representa una proporción significativa del gasto público. El diseño organizacional del Estado y la gestión del servicio civil no son decisiones independientes; por el contrario, están estructuralmente vinculadas.

En este contexto, el análisis organizacional del Estado debe responder dos preguntas centrales. La primera es: ¿las instituciones existentes están alineadas adecuadamente con los objetivos estratégicos del gobierno? La ausencia de este alineamiento puede conducir a vacíos institucionales, mandatos ambiguos o unidades con funciones que no contribuyen de manera clara a las prioridades gubernamentales. La segunda es: ¿las funciones públicas están distribuidas coherentemente entre las distintas entidades del aparato estatal? Cuando múltiples unidades desarrollan actividades similares o comparten objetivos

equivalentes sin delimitaciones claras, pueden aparecer superposiciones funcionales que dificultan la coordinación, generan duplicaciones de esfuerzos, incrementan los conflictos e incoherencias internos y diluyen la responsabilidad institucional.

Históricamente, ha sido muy difícil responder estas preguntas de manera sistemática a escala. Analizar la arquitectura institucional de un país requiere revisar cientos o miles de documentos normativos (leyes de creación, decretos orgánicos, reglamentos administrativos, manuales de organización y funciones), con un volumen, una dispersión y una ambigüedad semántica que hacen prácticamente imposible producir diagnósticos integrales, comparables y accionables mediante métodos tradicionales.

Esta limitación no es menor: significa que muchas reformas institucionales se diseñan sin una visión completa de la arquitectura que pretenden modificar y, sin saberlo, reproducen los mismos problemas que pretenden resolver.

Además de afrontar el desafío de la escala, la medición rigurosa y sistemática de estas dimensiones clave de la estructura organizativa ha sido, tradicionalmente, una tarea compleja. Por ejemplo, el concepto de "coherencia" en la administración pública, tanto en el diseño de políticas como en el de estructuras institucionales, ha demostrado ser difícil de operacionalizar para su medición



empírica. En la literatura especializada predomina la idea de que no hay un instrumento que permita identificar y lograr la coherencia (Cejudo y Michel, 2016). En la misma línea, May, Sapotichne y Workman (2006) concluyen que, pese a sus esfuerzos, no pudieron desarrollar una operacionalización efectiva del concepto. A su vez, Candel y Biesbroek (2016) consideran que, en el mejor de los casos, la operacionalización y la medición de la coherencia están subestudiadas, y en el peor, son altamente controversiales. Si bien estos aportes se refieren, principalmente, a la coherencia entre políticas, el problema metodológico es análogo al que afrontan los análisis de estructuras organizativas: traducir relaciones complejas entre múltiples dimensiones (objetivos, funciones, instrumentos, poblaciones objetivo), definidas en diversos documentos normativos, en criterios observables y comparables que permitan medirlos en una escala común. En el campo específico del diseño institucional, Farhang y Yaver (2016) muestran que fenómenos como la fragmentación organizacional han tenido un análisis empírico "extremadamente acotado" (traducción de los autores), pese a su impacto sobre la efectividad estatal. En un sentido similar, Shaffer (2022) señala que, por lo general, dichos estudios se limitan a áreas específicas de políticas o, incluso, a normas puntuales, y no consiguen analizar la administración pública con perspectiva de conjunto.

Este documento propone un marco analítico para el estudio del diseño organizacional del Estado centrado en dos dimensiones fundamentales. Dichas dimensiones son el alineamiento estratégico entre las estructuras institucionales y las prioridades de gobierno, y la coherencia funcional en la distribución de mandatos entre entidades. Los avances recientes en inteligencia artificial (IA), particularmente en técnicas de procesamiento de lenguaje natural, abren la posibilidad, por primera vez, de hacerlo a escala y en tiempos reducidos. A partir de este marco, el documento introduce una metodología basada en IA con la cual es posible operacionalizar estas dimensiones transformando grandes volúmenes de normativa institucional en evidencia estructurada y comparable.

La aplicación del enfoque en diversos países de América Latina y el Caribe permite identificar patrones recurrentes de fragmentación, superposición y vacíos institucionales, que aportan evidencia nueva al análisis de las capacidades estatales.

El documento se organiza en torno de cinco objetivos. Tales objetivos son los siguientes: i*)* examinar por qué el diseño organizacional es una variable estratégica para la capacidad estatal y la eficiencia del gasto público; *ii)* discutir las limitaciones de los enfoques tradicionales de revisión funcional y el estado del arte en el uso de IA para el análisis organizacional; *iii)* presentar la metodología desarrollada e ilustrar su aplicación en estudios recientes realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en países de América Latina y el Caribe; *iv)* introducir una plataforma digital (**PlanoEstado**) que permite evaluar prospectivamente propuestas de reforma organizacional antes de su aprobación y *v)* proporcionar un marco de buenas prácticas y criterios de priorización para orientar decisiones de reorganización institucional. En conjunto, estas herramientas apuntan a que los gobiernos puedan comprender y rediseñar su arquitectura institucional de manera más estratégica, de forma sistemática y con base en evidencia. El propósito final de este documento es contribuir a que las próximas reformas no reproduzcan los problemas que se describen aquí.

02

La importancia de las estructuras organizacionales y las limitaciones del análisis tradicional

La organización del Estado no es solo una decisión administrativa; es una precondición para la efectividad pública. La arquitectura institucional –cómo se distribuyen funciones, jerarquías y responsabilidades entre ministerios, organismos y entidades públicas– determina quién tiene autoridad para actuar, quién ejecuta políticas, quién regula sectores y quién responde por los resultados (Peters, 1998; Repetto, 2010; Mosqueira y Alessandro, 2023). Cuando esa arquitectura es coherente, facilita la coordinación y la implementación; cuando es fragmentada o está desalineada con las prioridades del gobierno, genera fricciones que ninguna reforma de gestión financiera, servicio civil o transparencia puede compensar por sí sola. El diseño organizacional es, en este sentido, la infraestructura que sostiene todo lo demás.

Además, esta infraestructura tiene un costo fiscal directo. La proliferación institucional alimenta el crecimiento de la masa salarial. Un mayor número de entidades implica más personal, más niveles jerárquicos y más funciones de apoyo. Cuando ese crecimiento no está acompañado de mayor efectividad –la evidencia sugiere que, con frecuencia, en la región no lo está– se convierte en un problema fiscal con consecuencias sobre el espacio disponible para inversión pública (BID, 2025; Naranjo Bautista et al., 2025). El diseño organizacional y la gestión del servicio civil son decisiones estructuralmente vinculadas.

2.1

Las dimensiones críticas del diseño organizacional

Todo proceso de diseño organizacional debe dar respuesta a dos preguntas relacionadas: cómo distribuir objetivos complejos en unidades manejables y cómo coordinar el trabajo de esas unidades para que produzcan resultados coherentes (Burton, DeSanctis y Obel, 2012). Estas dos preguntas corresponden a las dos dimensiones que analiza este documento: el alineamiento estratégico y la coherencia funcional.

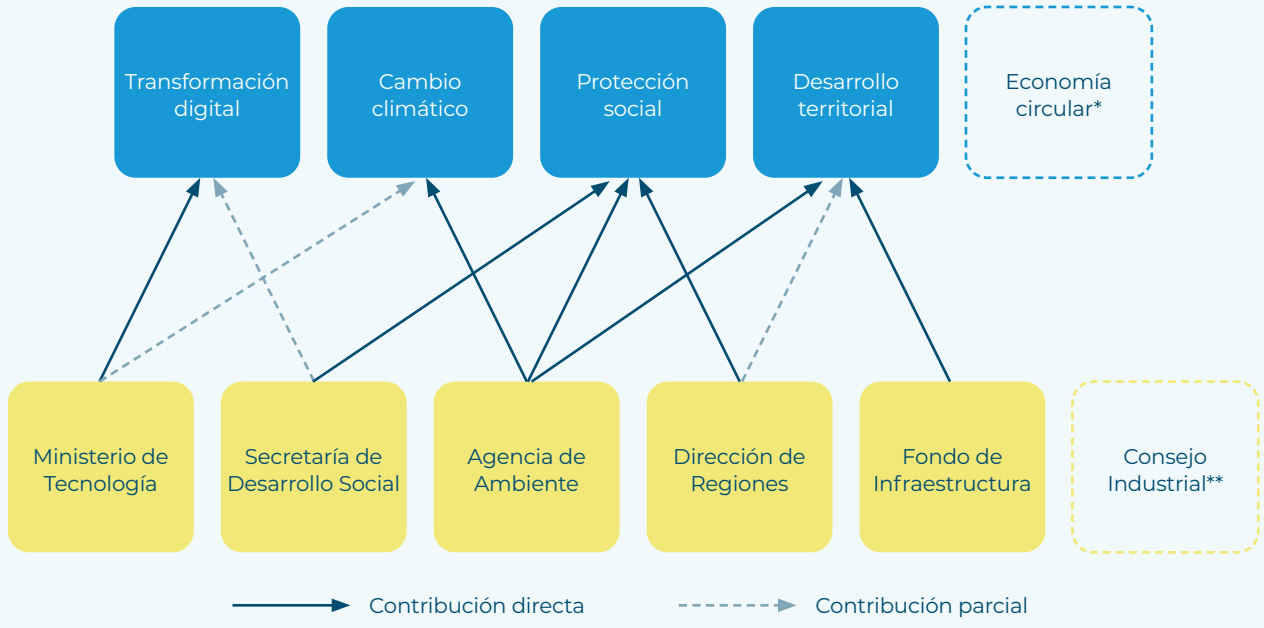


Alineamiento estratégico

El alineamiento estratégico es el grado en que las funciones institucionales reflejan y facilitan las prioridades del gobierno, lo cual responde al principio clásico del diseño organizacional por el cual la estructura se debe definir en función de la estrategia (Chandler, 1962). En la práctica, sin embargo, los gobiernos suelen "heredar" diseños institucionales que reflejan prioridades anteriores o acuerdos político-partidarios preexistentes (Davis et al., 1999; Sieberer et al., 2021). El resultado de esto puede ser un desajuste entre las prioridades gubernamentales y la configuración y capacidades reales del aparato estatal.

Por un lado, ciertas áreas estratégicas carecen de instituciones con responsabilidades claramente delimitadas; por el otro, sectores que han perdido relevancia concentran múltiples unidades con mandatos redundantes. Como se observa en el gráfico 1 de modo ilustrativo, una de las cinco prioridades del gobierno (la economía circular) padece un vacío institucional al no contar con dependencias que contribuyan a su desarrollo. En contraste, una de las unidades existentes (el consejo industrial) ha quedado desalineada al no responder a ninguno de los objetivos priorizados por el gobierno.

Gráfico 1: Ilustración del alineamiento entre unidades organizativas (debajo) y objetivos de gobierno (arriba).



*Sin unidad responsable
**Sin objetivo asignado

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El eje inferior muestra las unidades organizativas y el superior, los objetivos de gobierno.

Alinear la estructura estatal con la estrategia gubernamental no implica necesariamente reorganizar el Estado con cada cambio de gobierno. Cuando los gobiernos crean instituciones en lugar de adaptar las existentes para responder a nuevas prioridades –ya sea por desconfianza en las capacidades preexistentes, por la necesidad de mostrar acción o por urgencia– se refuerza un patrón acumulativo que termina generando fragmentación y superposición de mandatos. Por ello, en primer lugar, el alineamiento debe buscarse mediante la redefinición de funciones, el fortalecimiento de la coordinación entre las estructuras existentes y la reasignación de competencias dentro de estas. La creación de nuevas entidades debería ser el último recurso (véase el *apartado Buenas prácticas y criterios de priorización para un buen diseño organizacional*), debido a los costos presupuestarios que conlleva, la disrupción de los procesos que produce y el tiempo que se requiere para consolidar los equipos (Durrant y Tetlow, 2019).

El problema de alineamiento estratégico adopta dos formas distintas, con causas y respuestas diferentes. La primera es el desajuste temporal: la estructura heredada no refleja las prioridades del gobierno actual, porque estas cambiaron o porque nunca estuvieron bien alineadas. Este tipo de desajuste se puede corregir mediante reformas en la estructura institucional o en sus funciones internas. Esta dinámica es habitual en períodos de transición gubernamental, cuando un nuevo gobierno busca imprimir su sello en el aparato estatal y visibilizar sus prioridades ante la ciudadanía (Alessandro, Arrieta y Naranjo Bautista, 2026). En este escenario, la herramienta que presenta este documento es especialmente útil, pues permite identificar, en semanas, qué estructuras ya no reflejan las nuevas prioridades y cuáles requieren un ajuste o una reasignación de funciones. La segunda causa del problema de alineamiento estratégico es el desajuste estructural, propio de prioridades transversales o multisectoriales. Agendas "horizontales", como el cambio climático, la desigualdad o la competitividad, atraviesan la organización sectorial "vertical" del Estado y generan tensiones permanentes (Mosqueira y Alessandro, 2023; Mulgan, 2014). A diferencia del desajuste temporal, este fenómeno no se resuelve con una reforma aislada, sino que requiere intervenciones estructurales y la adopción de criterios de planificación a mediano plazo.

En este escenario, el dilema adquiere mayor complejidad: crear una nueva entidad con mandato transversal o fortalecer los mecanismos de coordinación entre las estructuras existentes.

Ambas opciones implican costos y beneficios. Si bien la herramienta que se propone permite analizar sus implicancias organizacionales, la decisión final exige ponderar criterios que trascienden el diagnóstico estrictamente técnico.

Coherencia funcional

La coherencia funcional es el grado en que las funciones están distribuidas de manera precisa y sin duplicidades entre las distintas entidades del aparato estatal. La superposición funcional ocurre cuando dos o más unidades desarrollan funciones sustantivamente similares en cuanto a objetivos, actividades, poblaciones objetivo o alcance territorial sin una delimitación clara entre sus responsabilidades (Alessandro y Ortiz de Zárate, 2022; GAO, 2015; GAO, 2021). Sus consecuencias son múltiples y pueden ser significativas: *i)* ineficiencias en la asignación de recursos públicos; *ii)* políticas inconsistentes entre sí; *iii)* conflictos burocráticos entre organismos que compiten por atribuciones, recursos o visibilidad política y *iv)* una débil rendición de cuentas. Para los

ciudadanos, la falta de coherencia funcional se traduce en servicios fragmentados y de difícil acceso, con programas equivalentes que operan con criterios de elegibilidad distintos.

Distinguir entre superposición problemática y complementariedad funcional legítima constituye un desafío analítico importante. Dos instituciones pueden compartir objetivos, pero desempeñar roles distintos dentro del ciclo de políticas públicas (por ejemplo, cuando una entidad formula los lineamientos y otra ejecuta los programas, o cuando dos entidades intervienen sobre una misma población con instrumentos diferentes). En esos casos, la similitud no implica duplicación, sino división del trabajo. El análisis debe diferenciar entre redundancias que reflejan ineficiencia y redundancias deliberadas que sirven como salvaguarda cuando una única entidad concentra la responsabilidad, de forma exclusiva, sobre un tema crítico (Wilson, 1989; Freeman y Rossi, 2012). Esta distinción es particularmente relevante en áreas de políticas públicas complejas o transversales, donde múltiples instituciones pueden intervenir sobre un mismo problema desde perspectivas diferentes.

El criterio humano es indispensable para interpretar los resultados de la inteligencia artificial (IA) en las decisiones de readecuación estructural. En prioridades transversales o multisectoriales, es esperable que la IA identifique altos niveles de similitud entre unidades que abordan una misma problemática desde distintos sectores. Aunque la herramienta ha sido refinada para distinguir entre complementariedades y solapamientos problemáticos, sus resultados no sustituyen la interpretación técnica de un profesional capacitado. La decisión sobre cómo actuar sigue siendo contextual. En algunos casos, conviene consolidar responsabilidades en una entidad con mandato multisectorial; en otros, es pertinente fortalecer mecanismos de coordinación que alineen el trabajo de diversas unidades sectoriales.

2.2

Acumulación de estructuras: raíces de la fragmentación institucional

La fragmentación institucional es el producto acumulado de reformas parciales que no fueron revisadas en conjunto. Cuando surge una nueva prioridad, la respuesta institucional es crear una entidad, un programa, una unidad coordinadora sin redefinir, necesariamente, el rol de las estructuras existentes. Con el tiempo, el aparato estatal se parece cada vez más a un edificio que ha sido remodelado sucesivamente sin considerar sus planos (Naranjo Bautista, Alessandro y Ortiz de Zárate, 2025). Como resultado, pueden surgir duplicidades funcionales, vacíos institucionales o configuraciones organizacionales que no reflejan adecuadamente las prioridades estratégicas del gobierno.

Este patrón tiene raíces históricas identificables. Las reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP), de las décadas de 1980 y 1990, impulsaron la especialización y la descentralización de los servicios públicos, así como la separación entre funciones de provisión y producción de servicios públicos (Lapuente y Van de Walle, 2020). Estos cambios mejoraron el desempeño en muchas áreas, pero también fragmentaron el aparato estatal con más entidades especializadas, más autonomía institucional y menos coordinación horizontal. Como respuesta a esas limitaciones, los enfoques posteriores a la NGP enfatizaron la importancia de la coordinación, la integración y las herramientas diagnósticas para evaluar la coherencia funcional del Estado; sin embargo, no resolvieron el problema de fondo, que es la dificultad de analizar la arquitectura institucional

en su conjunto (Lapuente y Van de Walle, 2020). El renovado interés en el rol del Centro de Gobierno responde a la urgencia de garantizar la coordinación interinstitucional. Este énfasis se observa tanto en la literatura especializada reciente como en el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014; Shostak et al., 2023).

La especialización institucional mejora la rendición de cuentas, pero introduce un dilema entre la fragmentación y la superposición. Las reformas de la NGP partían de la premisa de que es más fácil responsabilizar por resultados concretos a las entidades focalizadas. Esa lógica es válida, pero tiene un costo: la mayor especialización aumenta la probabilidad de solapamientos entre unidades. Este es un dilema estructural, no un problema que pueda eliminarse por completo. La herramienta que se presenta en esta publicación no define cuál es el nivel "óptimo" de entidades ni resuelve esta tensión, pero sí permite visibilizar la fragmentación y gestionarla mejor. En tal sentido, contribuye a cuantificar la superposición funcional, identificar dónde ocurre y construir una base empírica para tomar decisiones informadas sobre reorganización, con base en el balance entre rendición de cuentas y coordinación.

2.3

Revisiones funcionales: las limitaciones de la herramienta estándar

Las revisiones funcionales constituyen la respuesta institucional más consolidada frente a los problemas de la reorganización del Estado. Manning y Parison (2004) las definen como diagnósticos estructurados de qué hace el gobierno –políticas y programas– y cómo está organizado para hacerlo –ministerios, entidades y procesos–. El objetivo principal de las revisiones funcionales es identificar redundancias, brechas de capacidad y falta de alineamiento con las prioridades estratégicas.

En la práctica, suelen aplicarse en respuesta a presiones fiscales, aunque también pueden responder a demandas de mayor efectividad o de mejores servicios al ciudadano.

Las revisiones funcionales han generado resultados concretos en contextos en los que contaron con respaldo político y fueron integradas al ciclo presupuestario. La revisión de programas de Canadá, en 1994, redujo, en términos nominales, el gasto directo en alrededor del 10% en dos años y los presupuestos operativos departamentales en aproximadamente el 20% (CSPS, 2025; Tellier, 2022). El programa de reforma de organismos públicos de Reino Unido, aplicado entre 2010 y 2015, eliminó más de 290 entidades y generó ahorros administrativos acumulados de aproximadamente £3.000 millones (Cabinet Office, 2016; NAO, 2012, 2022).

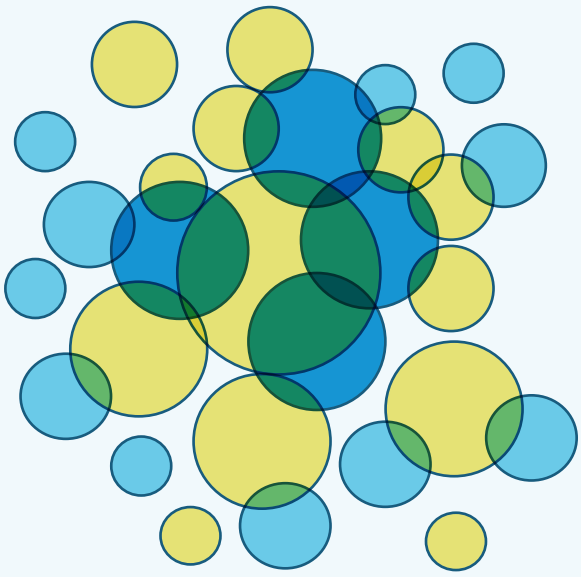
Sin embargo, la metodología estándar de revisiones funcionales afronta limitaciones estructurales que restringen su alcance, especialmente cuando se aplica a arquitecturas institucionales complejas. Manning y Parison (2004) describen un ciclo ideal de revisión de unos seis meses –un plazo que puede no coincidir con la ventana de oportunidad política de un gobierno–, que requiere equipos mixtos con representantes del Centro de Gobierno, los ministerios bajo revisión y expertos externos. Ese proceso es costoso, parcial por diseño y difícil de sostener con criterios homogéneos cuando participan distintos equipos a lo largo del tiempo.

Las dificultades del análisis organizacional tradicional se agrupan en tres dimensiones:

1. **Fragmentación y complejidad normativa.** Las funciones del aparato estatal están definidas en miles de instrumentos acumulados durante décadas –leyes de creación, decretos orgánicos, reglamentos administrativos, resoluciones ministeriales–, que muchas veces han sido modificados parcialmente sin consolidar la normativa previa. Reconstruir el conjunto de funciones vigentes de una entidad pública puede requerir el examen de decenas de documentos legales superpuestos.

2. **Ambigüedad conceptual y del lenguaje normativo**. Las funciones institucionales se expresan en términos amplios y conceptualmente abiertos, lo que dificulta la comparación sistemática entre mandatos. Esa vaguedad puede ser deliberada, para disimular superposiciones con estructuras existentes, o inherente al lenguaje jurídico. En tal sentido, dos instituciones pueden describir actividades funcionalmente equivalentes con terminologías distintas o presentar mandatos aparentemente diferentes que en la práctica operan sobre los mismos problemas y poblaciones. Comparar de forma sistemática estas dimensiones entre múltiples instituciones exige un nivel de análisis difícil de sostener solo con revisión manual (Alessandro y Ortiz de Zárate, 2022; Camacho y Glicksman, 2021; ACUS, 2012). Excepto en los casos de duplicidad literal de funciones (muy infrecuentes), las superposiciones suelen ser parciales (gráfico 2), lo que complica la realización de una clasificación consistente cuando se comparan cientos o miles de unidades.

Gráfico 2: Ilustración conceptual de los niveles de superposición funcional entre entidades estatales.



Fuente: GAO (2021).

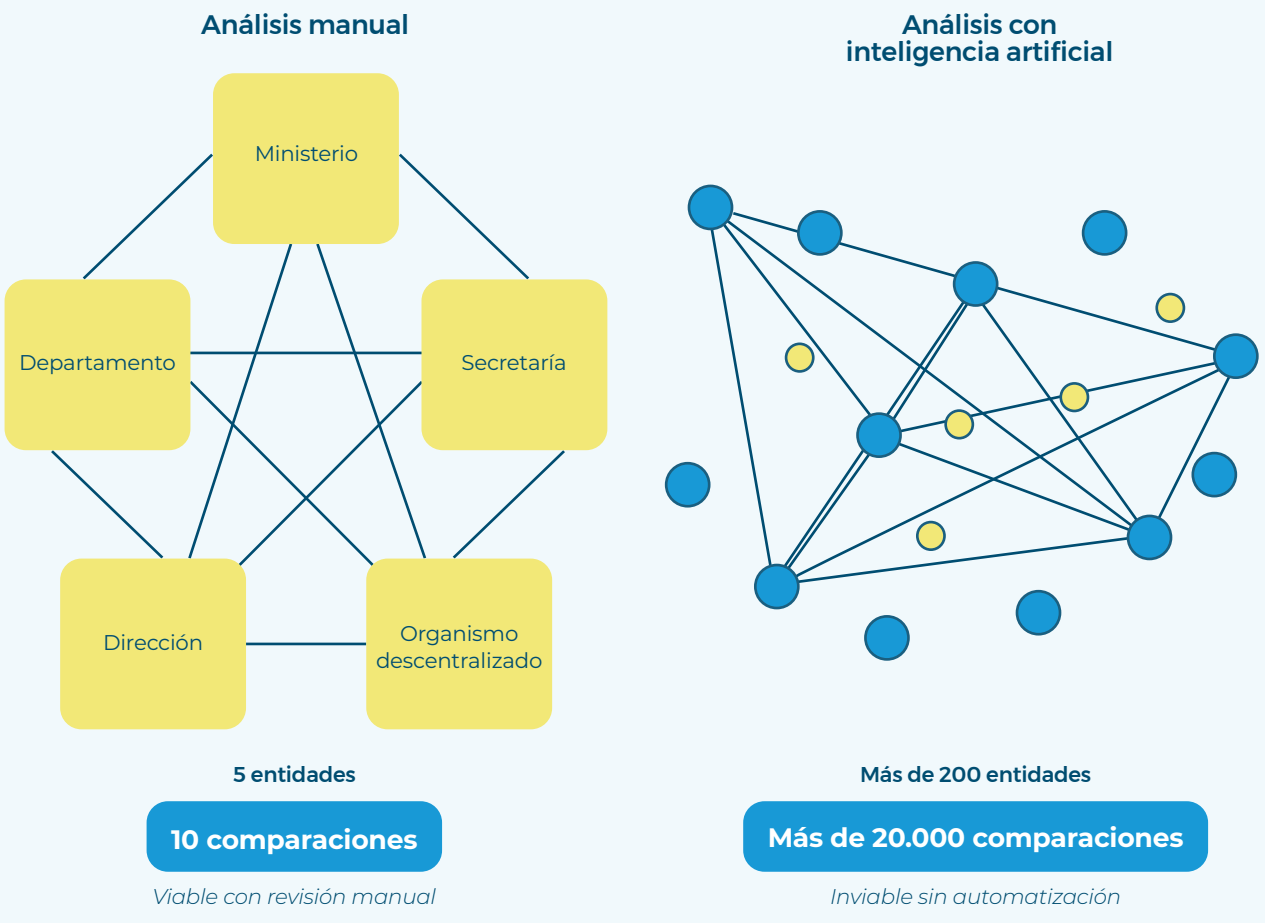
Nota explicativa: Cada círculo representa una unidad organizativa y el área de su mandato funcional. Las zonas de intersección indican funciones compartidas, con distintos niveles de superposición.

3. **Escala y tiempo.** Comparar la coherencia funcional de una estructura organizacional implica el examen de las relaciones posibles entre cada unidad y el resto del aparato estatal. En un ejercicio reciente, el análisis de más de 600 unidades organizativas comportó la evaluación de más de 200.000 combinaciones posibles entre pares de entidades (gráfico 3). Si el análisis se realiza de manera manual, el proceso es lento; además, resulta prácticamente imposible sostener criterios homogéneos cuando participan equipos distintos en diferentes momentos.

La consecuencia de las limitaciones descritas es que muchos procesos de reforma institucional se apoyan en diagnósticos parciales o evaluaciones cualitativas que dependen del juicio, inevitablemente subjetivo, de los equipos técnicos.

Ese conocimiento es indispensable, pero insuficiente cuando se trata de capturar patrones de fragmentación o falta de alineamiento a escala del conjunto del sector público.

Gráfico 3: Desafíos de escala en las revisiones funcionales del aparato del Estado.



Fuente: Elaboración propia.

2.4

El papel de la inteligencia artificial

La inteligencia artificial (IA) se usa en la administración pública, pero su integración en revisiones funcionales completas del Estado aún es limitada y su aplicación sigue siendo principalmente modular y aislada. Aunque aplicaciones como la minería de procesos, el análisis de texto y la analítica de datos administrativos han crecido, la literatura disponible no registra casos en que estas herramientas se hayan incorporado a un ciclo integral de revisión funcional, en particular, en América Latina (véase el apartado Metodología basada en inteligencia artificial para analizar estructuras organizacionales).

Su uso sigue siendo principalmente modular: se concentra en áreas específicas –como administración tributaria, contratación pública o retroalimentación ciudadana– y no se articula en marcos unificados de diagnóstico organizacional.

Un relevamiento reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) documenta más de 200 casos de uso de IA en funciones de gobierno (tanto en la gestión financiera y la contratación pública como en la reforma del servicio civil), pero no incluye ejemplos aplicados al diseño y el análisis de estructuras organizativas (OCDE, 2025).

Los avances recientes en modelos de lenguaje de gran escala abren la posibilidad, por primera vez, de aplicar IA al análisis y al diseño de estructuras organizativas. Las herramientas de IA permiten procesar automáticamente grandes volúmenes de normativas institucionales; identificar patrones semánticos en la descripción de funciones institucionales, y transformar información jurídica cualitativa en datos estructurados; de este modo, resuelven simultáneamente los problemas de volumen, ambigüedad y escala que limitan el análisis tradicional. La siguiente sección presenta el estado del arte en el uso de IA para el análisis organizacional y sitúa la contribución metodológica de este documento en ese contexto.



03

Metodología basada en inteligencia artificial para analizar estructuras organizacionales

3.1

Un enfoque innovador

La inteligencia artificial (IA) se ha incorporado progresivamente al análisis de la administración pública, pero no se utiliza para evaluar las dos dimensiones de la estructura organizativa que aborda este documento. El uso de las aplicaciones de IA más documentado opera en el nivel diagnóstico, con la utilización de minería de procesos para identificar cuellos de botella en flujos de trabajo; minería de texto para clasificar retroalimentación ciudadana, y analítica de datos administrativos en dominios como tributación, contratación pública y gestión financiera (OCDE, 2025; Wang y Guo, 2022; Zuiderwijk, Chen y Salem, 2021). En América Latina y el Caribe, el empleo de estas herramientas es creciente en administraciones tributarias y sistemas de gestión financiera, con resultados cuantificables en eficiencia (OCDE, 2025). Sin embargo, la revisión de la literatura disponible no recoge casos en los que el propio gobierno haya integrado sistemáticamente herramientas de IA en un ciclo completo de revisión funcional del Estado; sí existen registros de su aplicación para identificar superposiciones funcionales en estudios por parte de la academia o la sociedad civil (Alessandro y Ortiz de Zárate, 2022). El uso actual de IA en la administración pública es mayormente modular, útil en dominios específicos, pero sin articulación en marcos unificados de diagnóstico organizacional que permitan analizar la arquitectura institucional en su conjunto y en sus diferentes dimensiones, incluido el alineamiento estratégico con objetivos gubernamentales. La metodología que se detalla en esta sección aborda dicho vacío y representa la primera implementación sistemática, de acuerdo con la revisión disponible, de modelos de lenguaje a gran escala para el análisis funcional de las estructuras organizacionales del Estado, aplicados conjuntamente con gobiernos de la región.

3.2

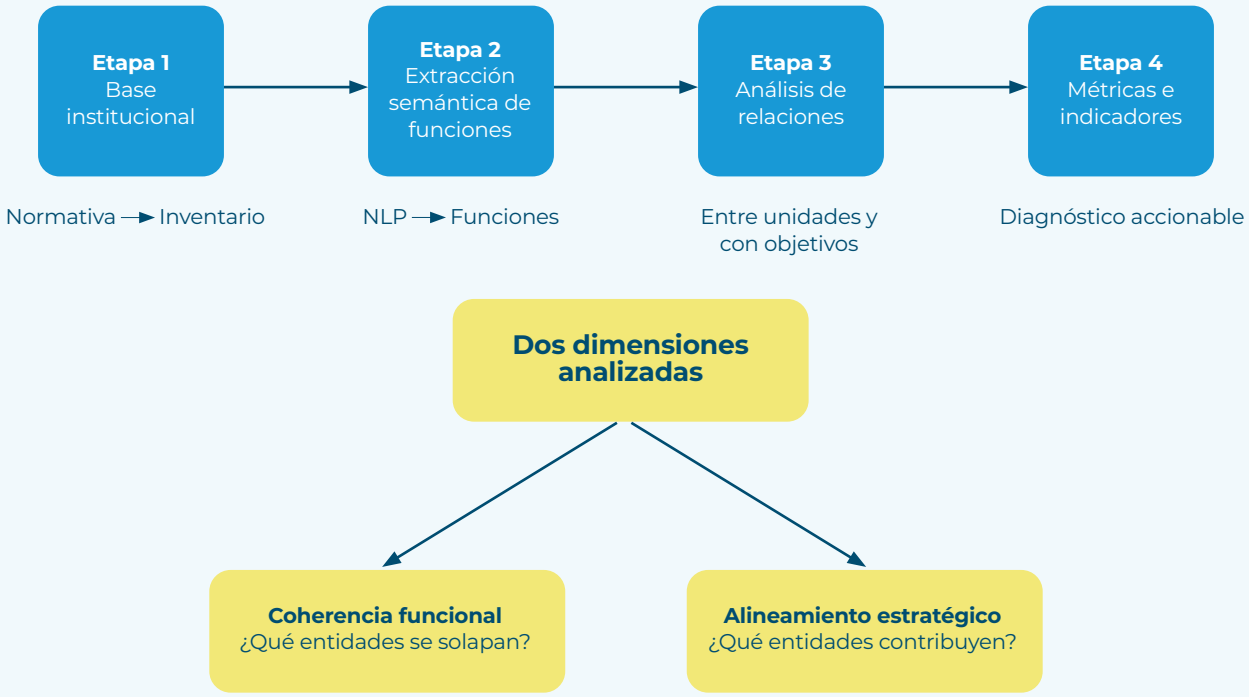
Diseño metodológico

Los avances en IA, especialmente en procesamiento de lenguaje natural (*natural language processing*, NLP), permiten analizar la arquitectura institucional del Estado de manera más sistemática, integral y precisa. Esta metodología aprovecha las herramientas de IA para afrontar los desafíos del análisis de estructuras organizacionales del sector público.

En tal sentido, el procesamiento automatizado de grandes volúmenes de texto normativo facilita diagnósticos comparables, integrales y accionables.

La metodología combina el procesamiento automatizado de normativa institucional con el análisis estructural de funciones públicas. Su objetivo es reconstruir sistemáticamente la arquitectura organizacional del Estado y analizar dos dimensiones: el alineamiento de las funciones públicas con los objetivos estratégicos del gobierno y la existencia de superposiciones funcionales entre distintas entidades del aparato estatal. El enfoque se organiza en cuatro etapas secuenciales (gráfico 4): *i)* la construcción de una base de datos institucional a partir de normativa organizacional; *ii)* la extracción semántica de funciones institucionales; *iii)* el análisis sistemático de las relaciones entre entidades públicas, y de estas con los objetivos de gobierno y *iv)* la generación de métricas e indicadores de coherencia funcional y alineamiento estratégico.

Gráfico 4: Principales etapas de la metodología para analizar estructuras organizacionales con base en inteligencia artificial.



Fuente: Elaboración propia.

La metodología se concentra en las estructuras formales del Estado, tal como se expresan en normas, decretos y reglamentos. La práctica organizacional puede diferir del diseño formal, ya que las dinámicas informales, los liderazgos políticos y los arreglos de coordinación efectivamente existentes pueden alterar de manera significativa el funcionamiento real de las instituciones. Sin embargo, la arquitectura formal no es un elemento menor, porque condiciona la distribución de autoridad y recursos, delimita mandatos y enmarca la rendición de cuentas. En tal sentido, constituye un punto de partida indispensable para cualquier análisis organizacional, que debe ser complementado con otros aspectos de la práctica efectiva.

Etapa 1: construcción de la base institucional

El primer paso es reconstruir el universo de entidades que componen la estructura organizacional del Estado. Se recopilan y sistematizan los instrumentos normativos que establecen la creación, las funciones y las dependencias jerárquicas de las distintas unidades institucionales, como leyes de creación, decretos orgánicos, reglamentos administrativos, estatutos institucionales, entre otros. Cuando las fuentes no están consolidadas, esta etapa requiere la extracción automatizada (*scraping*) de sitios públicos de los gobiernos.

El inventario se construye mediante modelos de IA generativa optimizados para tareas de extracción precisa (como GPT-4.1 Mini, Claude 4 Haiku, Gemini 2.5 Flash o cualquier otro modelo equivalente o superior). Debido a la naturaleza de la tarea –que se centra en la detección y la extracción precisa de información–, el uso de estos modelos permite aprovechar una ventana de contexto de 1 millón de *tokens* para procesar documentos completos en un solo envío. Esto asegura una ejecución eficiente y de bajo costo.

El resultado es una base de datos estructurada que representa la arquitectura organizacional del Estado en un momento determinado. La base registra el nombre oficial, la dependencia jerárquica, la normativa de referencia y la descripción textual de las competencias de cada unidad. Según el país analizado, este inventario puede incluir ministerios, viceministerios, direcciones, entidades especializadas, organismos descentralizados y empresas públicas, entre otras unidades que forman parte del aparato estatal. Para el análisis, se mantienen únicamente las unidades misionales o sustantivas y se excluyen las que desempeñan tareas de apoyo administrativo (estas se pueden someter a análisis funcionales tradicionales que no requieren IA, como la medición de áreas administrativas sobredimensionadas).

Etapa 2: extracción semántica de funciones institucionales

La etapa anterior identifica las unidades y recupera el texto de sus competencias. Esta segunda etapa descompone ese texto en funciones individuales y las caracteriza según cuatro aspectos: i) objetivos de políticas públicas (qué busca lograr la unidad); ii) actividades o instrumentos de intervención (qué hace); iii) poblaciones objetivo (para quién), y iv) alcance territorial (dónde). El modelo realiza una interpretación integrada y contextual de los cuatro aspectos. De acuerdo con los ejercicios realizados, este enfoque integrado preserva mejor el sentido sustantivo de las funciones que un enfoque que compare cada aspecto por separado, en línea con la evidencia reciente (Li et al., 2026).

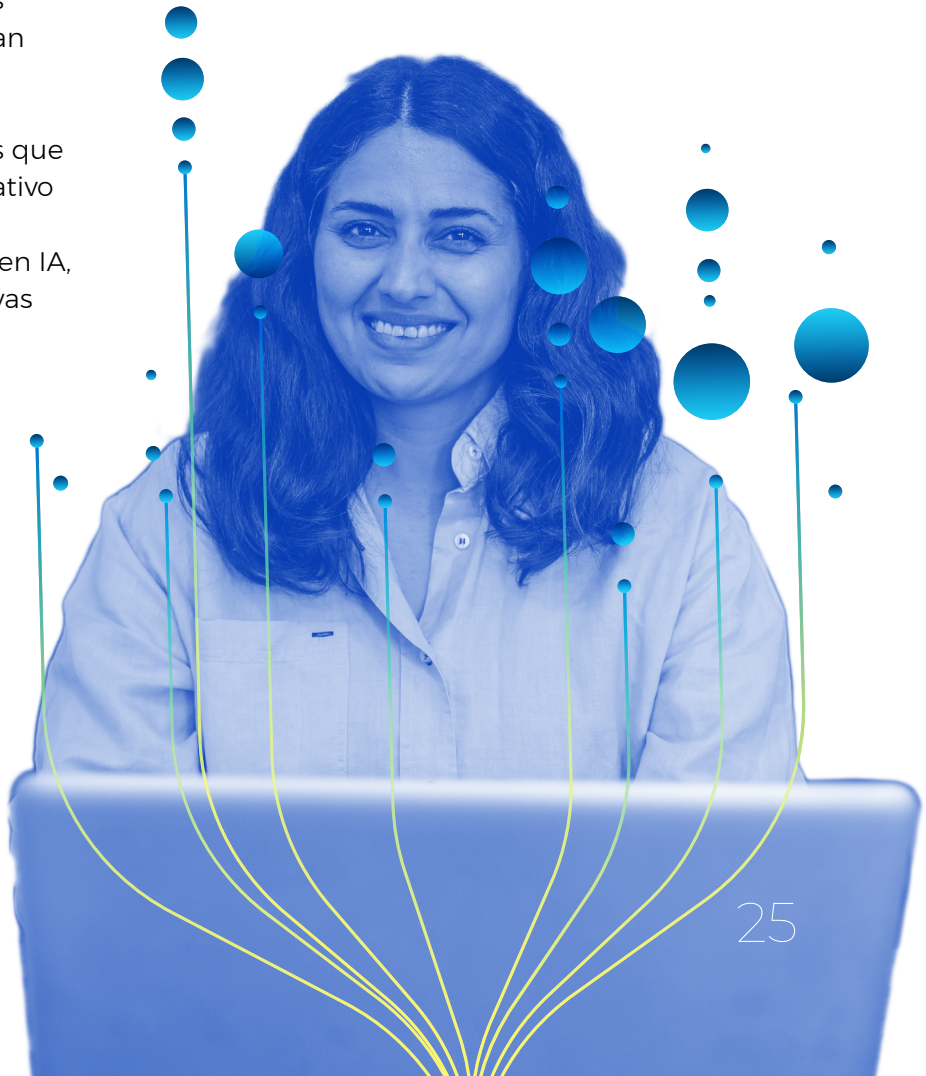
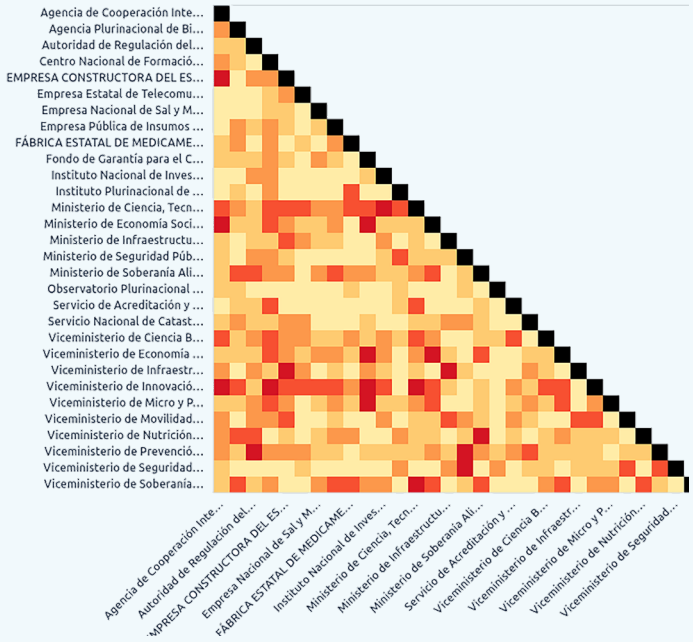


Gráfico 5: Matriz de relaciones institucionales: dimensiones del análisis de superposición funcional



Cómo leer la matriz: Cada celda representa el nivel de similitud funcional entre dos unidades, de acuerdo con la escala que se presenta a continuación (0 = sin similitud; 5 = similitud casi total). Al hacer clic en una celda, se despliega en un recuadro blanco la explicación de la clasificación.

Escala:

0 1 2 3 4 5

Fuente: Elaboración propia.

Etapa 3: análisis de relaciones institucionales

Para analizar la dimensión de coherencia, la metodología evalúa el grado de similitud entre los mandatos de distintas entidades. Una vez que las funciones están estructuradas, la metodología compara, de modo sistemático, cada institución con el resto del aparato estatal. Esta etapa utiliza modelos de mayor capacidad de razonamiento que los de extracción. En los ejercicios realizados, se emplearon modelos de razonamiento avanzado (como OpenAI o3, Claude Opus 4, Gemini 2.5 Pro o cualquier otro modelo de razonamiento equivalente o superior) para lograr una distinción más fina entre competencias similares, pero no idénticas, en contextos donde el riesgo de sobreestimar superposiciones era elevado.

La arquitectura de consulta diferencia entre dos tipos de relaciones –jerárquicas y horizontales– mediante variantes de instrucción (*prompt*) específicas para cada caso, por lo cual captura sutilezas institucionales que un enfoque estandarizado único no procesaría de manera consistente. Esto quiere decir, por ejemplo, que cuando existe dependencia jerárquica entre dos unidades, el modelo matiza el "puntaje" de superposición asignado, ya que entiende que es esperable cierta similitud en las funciones.

El modelo asigna un puntaje global de superposición considerando todos los aspectos de las funciones (objetivos, actividades, destinatarios, alcance territorial) de forma conjunta, y genera una justificación detallada para cada comparación. Este componente cualitativo es fundamental, pues permite a los equipos técnicos validar la lógica del modelo y distinguir entre complementariedad y duplicidad problemática.

El resultado es una matriz de relaciones institucionales (o diagrama de calor) que clasifica la superposición funcional en niveles de intensidad. El modelo muestra desde coincidencias marginales hasta superposiciones casi completas entre mandatos (gráfico 5).

Para calibrar estos resultados, especialistas en diseño institucional revisan directamente la normativa de una muestra de unidades y contrastan las clasificaciones generadas por el modelo con el juicio experto, ajustando los parámetros del análisis para garantizar que las categorías reflejen relevancia organizacional y no solo proximidad semántica. Luego se escala el análisis automatizado al universo de unidades.

La herramienta distingue entre solapamientos problemáticos y complementariedades funcionales mediante casos concretos y refinamiento iterativo. Por ejemplo, dos unidades que buscan aumentar las exportaciones (objetivo) con acciones de promoción y mercadeo (actividades) en ferias internacionales (territorio) constituyen un caso de duplicación funcional en múltiples dimensiones. En cambio, si ambas comparten el mismo objetivo, pero una diseña las políticas y la otra las ejecuta (por ejemplo, contrata espacios o financia campañas), lo que se produce es una complementariedad funcional típica entre roles de diseño y de ejecución. Esta distinción puede ser sutil –y a veces ambigua, por la redacción normativa–, por lo que el modelo se ha refinado iterativamente con ejemplos que permiten capturar estas diferencias. Asimismo, no todo solapamiento implica un problema, ya que en algunos casos puede reflejar esfuerzos deliberados de abordaje de un mismo tema por varias entidades, lo que requiere validación del equipo técnico.



El diseño metodológico busca minimizar errores de clasificación y hacerlos explícitos para someterlos a revisión. Antes de escalar al universo completo, el proceso combina el análisis de una muestra de unidades, su validación por expertos y el ajuste iterativo del *prompt*, a fin de reducir errores tipo I (identificar solapamientos donde no los hay). Por ejemplo, la herramienta evita clasificar actividades internas comunes, como la conducción de equipos, como funciones de políticas públicas, aunque aparezcan en múltiples entidades. Los errores tipo II (no detectar solapamientos reales) son más difíciles de identificar, pero se mitigan con la revisión de una muestra de pares con niveles medios o bajos de similitud, donde pueden ocultarse relaciones relevantes.

Ningún método (ni humano ni de IA) a esta escala elimina completamente estos errores, pero el enfoque seleccionado permite reducirlos de forma sistemática y, sobre todo, visibilizarlos para interpretarlos. En este sentido, las estimaciones de superposición deben leerse como una señal diagnóstica inicial que orienta el análisis detallado posterior, y no como un dictamen definitivo.

El análisis de alineamiento estratégico sigue una lógica similar a la que se emplea para analizar la dimensión de coherencia. La metodología permite examinar el grado de alineamiento entre las funciones institucionales y las prioridades estratégicas del gobierno. Para eso, se incorporan los objetivos definidos en documentos de planificación gubernamental –planes nacionales de desarrollo, planes de gobierno, estrategias sectoriales– y se comparan semánticamente con las funciones institucionales de las unidades organizativas. Esta fase genera métricas sobre el nivel de alineamiento funcional entre unidades y prioridades estratégicas, la concentración o la dispersión institucional de determinadas agendas, la existencia de áreas estratégicas con escasa presencia institucional (vacíos institucionales) y la acumulación de múltiples unidades en torno de un mismo objetivo gubernamental. Este análisis puede mostrar prioridades sin institucionalidad definida o intervenciones duplicadas por varios organismos sin coordinación.

El desafío central en la dimensión de alineamiento estratégico es capturar contribuciones indirectas relevantes sin diluir el concepto de alineamiento. Por ejemplo, si un gobierno prioriza la reducción de la mortalidad infantil, una unidad de salud materno-infantil tendrá un alineamiento alto, ya que su mandato apunta directa y explícitamente a ese objetivo, y una unidad responsable de infraestructura hospitalaria mostrará un alineamiento medio, ya que no menciona expresamente el objetivo entre sus funciones, pero contribuye de manera indirecta y sustantiva a su logro. En cambio, una unidad de salud mental orientada a adultos probablemente presentará un alineamiento bajo, porque no existe contribución directa ni indirecta relevante.

El criterio clave es determinar si la función de la unidad contribuye de manera directa o indirecta sustantiva al objetivo prioritario, aun cuando no lo mencione explícitamente. Al igual que en la dimensión de coherencia, la aplicación iterativa de la IA –mediante el ajuste de *prompts* y ejemplos– permite afinar estas distinciones y reducir errores de clasificación, tanto tipo I como tipo II.

Etapa 4: generación de métricas e indicadores

La etapa final transforma los resultados del análisis en herramientas que permiten comprender la arquitectura organizacional de manera más intuitiva. Una de las fortalezas del uso de IA es la cuantificación, de manera consistente, de todas las comparaciones entre

pares de unidades y entre cada unidad y los objetivos gubernamentales, generando así métricas de superposición y alineamiento para cada unidad. Para orientar la atención hacia los casos más problemáticos, se generan diversos gráficos u otros formatos para la visualización de dichas métricas. Entre las herramientas se incluyen matrices o "diagramas de calor" de superposición funcional (muestran el grado de similitud entre unidades organizativas); clústeres o grafos que identifican solapamientos en determinados sectores o áreas de políticas, y diagramas para visualizar el nivel de alineamiento estratégico. Estos formatos permiten pasar de un conjunto disperso de normas administrativas a una representación estructural del aparato estatal, lo cual facilita la identificación de patrones de fragmentación, duplicación o falta de alineamiento estratégico de manera sistémica. Cada visualización incluye la explicación cualitativa de las clasificaciones, también generadas por la IA. Todos estos resultados son exportables también a otros formatos (como planillas de cálculo o documentos de texto) para que el analista pueda profundizar mejor en el examen de las unidades que presentan menor nivel de alineamiento estratégico o mayor riesgo de superposición funcional.

3.3

Un potencial particular para América Latina y el Caribe

Además de resolver el problema de escala, esta metodología tiene un potencial adicional especialmente relevante para la región
La herramienta permite extraer valor analítico de información no estructurada en contextos donde los datos administrativos estandarizados son escasos, inconsistentes o de difícil acceso (Rogger y Schuster, 2023). En América Latina y el Caribe, la normativa institucional –leyes, decretos, reglamentos– suele estar disponible públicamente, aun cuando los datos de gestión, desempeño o ejecución presupuestaria no lo están.

El procesamiento de lenguaje natural permite convertir esa información textual en datos estructurados y comparables, con lo cual reduce la dependencia de sistemas de información integrados que muchos países de la región todavía no tienen. En este sentido, la metodología no solo amplía la capacidad analítica donde existen buenos datos, sino que también abre nuevas posibilidades diagnósticas precisamente donde estos son más difíciles de obtener.

La metodología propuesta es susceptible de ser aplicada a arquitecturas institucionales amplias, para abarcar diversos niveles de gobierno. Si bien los ejercicios expuestos en este documento se enfocan, principalmente, en estructuras del nivel central del Estado, la metodología posibilita el análisis de superposiciones, vacíos y complementariedades entre instituciones nacionales, subnacionales y locales, en particular, en aquellas áreas donde la distribución territorial de competencias y la coordinación intergubernamental revisten importancia estratégica.

La siguiente sección presenta la aplicación de este enfoque en estudios realizados en países de la región, los cuales ilustran el tipo de evidencia que se puede generar y las decisiones a las que ha contribuido con información.

04

Evidencia empírica: análisis de estructuras organizacionales existentes

La necesidad de comprender cómo se distribuyen las funciones públicas no es exclusiva de un tipo de Estado ni de un tamaño determinado de aparato gubernamental. Los ejercicios que se presentan en esta sección se realizaron en cinco países de América Latina y el Caribe con características distintas en términos de tamaño del sector público (con administraciones públicas del nivel central que varían entre unos 250.000 servidores públicos y más de 1 millón) y también respecto de la fortaleza de la administración pública (los países incluidos se ubican entre los deciles 2 y 5 en la última versión del indicador de Eficacia Gubernamental (*Government Effectiveness*, GE) del Banco Mundial). A pesar de esas diferencias, ninguno de los gobiernos contaba con una visión integral y sistemática de la distribución de las funciones de su aparato estatal.

Existía un diagnóstico por sectores, por ministerio, por reforma puntual, pero no como conjunto.

La carencia de un diagnóstico integral es un efecto directo del problema de escala descrito en la primera sección de este documento. En uno de los ejercicios, el análisis cubrió 208 unidades organizativas del nivel central del Estado –ministerios, viceministerios, entidades descentralizadas y empresas públicas–, lo que implicó evaluar más de 21.000 combinaciones posibles entre pares de entidades. En otro, se analizaron 461 unidades correspondientes a los tres primeros niveles jerárquicos de 29 instituciones y más de 100.000 comparaciones entre pares de unidades. Ninguno de estos ejercicios habría sido viable en los plazos disponibles con revisión manual. Además de acelerar el proceso, la inteligencia artificial (IA) permitió sostener criterios homogéneos a lo largo de miles de comparaciones, algo que difícilmente logran equipos humanos distintos trabajando en paralelo.

4.1

Alineamiento institucional con prioridades estratégicas

El análisis del alineamiento entre las funciones de las unidades organizativas y los objetivos gubernamentales sugiere ciertas tendencias relevantes. Dado que los instrumentos de planeación gubernamental generalmente cubren todas las áreas de política pública, es lógico que la mayoría de las unidades presente cierta vinculación directa y sustantiva con al menos alguno de los objetivos del plan. En cambio, si el análisis de alineamiento se acota a un subconjunto más pequeño de prioridades de gobierno, la IA podrá detectar un mayor número de unidades con bajo nivel de alineamiento. Por lo tanto, el modo en que se definen esas prioridades (su cantidad y alcance) incide en el tipo de análisis y en los hallazgos que pueden encontrarse.

En cuanto a las unidades con menor nivel de alineamiento, es posible detectar diferentes tipos de situaciones. En algunos casos, se trata de entidades que cumplen funciones permanentes y necesarias para el funcionamiento del Estado, pero cuya relación con las prioridades políticas es indirecta. Un buen ejemplo de esto son las unidades encargadas de la coordinación gubernamental o servicios transaccionales básicos de la administración pública, cuyas funciones no necesariamente incluyen una referencia explícita a objetivos sectoriales priorizados. En estos casos, el bajo nivel de alineamiento no indica que esas unidades sean poco importantes para la efectividad de gobierno; se trata simplemente del modo en que esas funciones están redactadas o del tipo de servicios recurrentes que prestan. Pero también

hay casos en que las funciones sustantivas de la unidad no encuentran una correspondencia explícita en el conjunto de prioridades analizado. Por ejemplo, en un caso reciente se detectó que una entidad descentralizada encargada de la educación musical intercultural no presentaba correspondencia con ninguno de los objetivos declarados en el plan de gobierno.

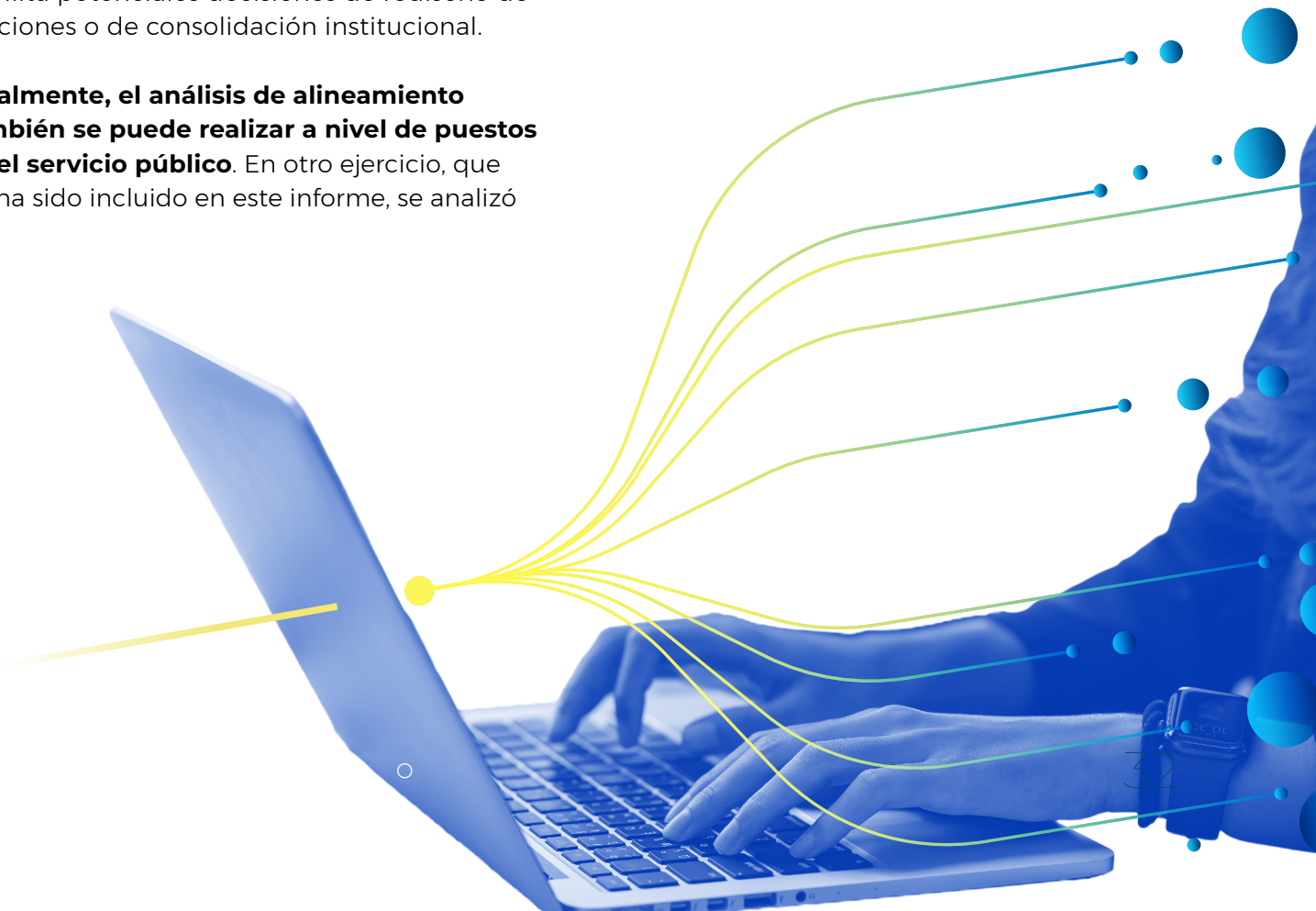
El análisis permite, por lo tanto, distinguir al menos tres situaciones que requieren respuestas diferentes: instituciones con una contribución clara y directa a las prioridades; instituciones que realizan aportes indirectos o habilitantes, cuya conexión necesita ser explicitada, e instituciones o funciones para las cuales no se identifica una vinculación sustantiva. Esta última situación es la que indica la necesidad de una revisión en profundidad de la unidad en cuestión por parte de un profesional capacitado, dado que sugiere que las funciones desempeñadas ya no reflejan adecuadamente los objetivos trazados por el gobierno. Esto habilita potenciales decisiones de rediseño de funciones o de consolidación institucional.

Finalmente, el análisis de alineamiento también se puede realizar a nivel de puestos en el servicio público. En otro ejercicio, que no ha sido incluido en este informe, se analizó el alineamiento entre las descripciones de los puestos del personal y las funciones de las unidades organizativas de revista, lo cual permitió detectar casos de puestos cuya descripción no resultaba congruente con los cometidos de las unidades.

4.2

Coherencia funcional: identificación de superposiciones

El segundo hallazgo es que las superposiciones funcionales no son excepciones marginales, sino un rasgo relevante del aparato estatal en los países analizados. En uno de los ejercicios, 160 de 208 unidades institucionales (el 77%) presentaban, al menos, una superposición alta con otra unidad.



Al comparar las 208 unidades “todas contra todas”, se generaron 21.528 pares posibles. De ese universo, se identificaron 13 pares con superposición “muy alta” y 217 con superposición “alta” (230 en total). Esto representa una fracción reducida del total de comparaciones, pero suficiente para focalizar la reforma en casos específicos donde el solapamiento es más probable y potencialmente más relevante a nivel organizacional. En otras aplicaciones, la proporción de unidades con al menos una superposición alta fue menor, pero igualmente relevante (superior al 60%).

Cuando el número de unidades institucionales es especialmente elevado, el agrupamiento en clústeres sectoriales permite escalar el análisis y detectar patrones de similitud. En un ejercicio con más de 900 unidades institucionales, en primer lugar, se usó un agrupamiento algorítmico para identificar 16 clústeres de entidades con funciones similares, y luego se analizaron las superposiciones dentro de cada grupo, en vez de comparar cada una de las 900 unidades contra todas las demás. Este enfoque permitió identificar 61 superposiciones altas o muy altas y visualizar áreas de políticas compuestas por múltiples entidades que operan en paralelo, lo que sugiere falta de coordinación. La principal limitación del agrupamiento es que puede omitir solapamientos entre clústeres (errores tipo II), por lo que los resultados deben interpretarse como una aproximación inicial que prioriza eficiencia analítica sobre exhaustividad. El recuadro 1 presenta, de manera sintética, ciertas tendencias identificadas en diferentes casos.

Recuadro 1: Patrones recurrentes de superposición funcional

El análisis organizacional basado en inteligencia artificial no solo identifica coincidencias entre mandatos institucionales, sino que también permite detectar configuraciones estructurales que se repiten, con independencia del país o del tamaño del aparato estatal. Los cinco patrones que se presentan a continuación fueron observados en más de uno de los ejercicios que sustentan este informe.

Administración centralizada con funciones ejecutoras

En varios de los casos analizados, las unidades de la administración centralizada (ministerios) incluían mandatos no solo de definición o rectoría de políticas, sino también operativos –implementación directa de proyectos, provisión de servicios, ejecución de programas sectoriales–, aunque dichas funciones aparecían en organismos descentralizados o entidades especializadas del mismo sector de políticas.

La coexistencia de funciones operativas en entidades centralizadas genera un desafío de gestión. Cuando un organismo responsable de la formulación de políticas o la rectoría sectorial asume tareas de ejecución, tiende a solaparse con las entidades descentralizadas o desconcentradas y desatiende sus funciones exclusivas. El análisis identificó numerosos casos donde unidades centrales y entidades descentralizadas del mismo sector

compartían objetivos y actividades sin una delimitación clara de roles.

Fragmentación en el Centro de Gobierno

En uno de los ejercicios, aproximadamente la mitad de las superposiciones más intensas se concentraba en unidades cercanas a la Presidencia: oficinas de planificación estratégica, análisis para la toma de decisiones, monitoreo de políticas y coordinación intersectorial. Es un patrón sumamente paradójico, pues la fragmentación más aguda aparece precisamente donde debería existir mayor coherencia. Esto deriva en un elevado número de unidades institucionales que producen análisis, planes e instrumentos de seguimiento con objetivos parcialmente superpuestos. Al no existir ninguna autoridad clara sobre el conjunto, se generan excesivas líneas de reporte que pueden sobrecargar a las instituciones sectoriales.

Proliferación en agendas transversales

En ciertos casos, las áreas de políticas emergentes y transversales –transformación digital, género, cambio climático, desarrollo social, competitividad económica– acumulan la mayor cantidad de entidades con mandatos coincidentes. El mecanismo es conocido: cuando un tema adquiere relevancia en la agenda de gobierno, la respuesta institucional tiende a ser crear algo nuevo en lugar de redefinir lo existente. En temas transversales o en la atención de grupos poblacionales con necesidades multidimensionales, esto se expresa en la creación de unidades con mandatos amplios que se solapan con instituciones "verticales" tradicionales; por ejemplo, unidades orientadas a la igualdad de género o poblaciones vulnerables específicas que se superponen con el Ministerio de Educación, el de Trabajo o el de Salud.

Solapamiento entre órgano rector transversal y órganos sectoriales

En temáticas como la certificación y fiscalización ambiental, se ha observado que la existencia de una entidad con mandato transversal para el gobierno en su conjunto puede presentar superposiciones con similares entidades a nivel sectorial (minería, hidrocarburos, pesca, etc.), generando confusión de roles, potenciales dilaciones y contradicciones en la toma de decisiones, y poca claridad para la ciudadanía y el sector privado respecto a la actuación estatal esperable.

Empresas públicas

En uno de los ejercicios se constató que 37 de 43 empresas estatales registraban, al menos, una superposición alta. En tal sentido, se identificaron clústeres en sectores como minería, transporte y aviación e incluso un grupo de cuatro empresas aéreas diferentes con mandatos sustantivamente similares, que carecían de una especialización explícita. En situaciones de duplicación de estructuras y costos de este tipo, con empresas que compiten en los mismos mercados, existen oportunidades para la consolidación, la gestión bajo una sociedad matriz o la racionalización de activos.

Nota: Los ejemplos presentados son ilustrativos y corresponden a patrones recurrentes en los ejercicios realizados. No se refieren a países ni instituciones específicos.

Las superposiciones no siempre implican ineficiencia; algunas reflejan la necesidad de incorporar instrumentos diversos para abordar un mismo problema. La herramienta que presenta este documento no tiene la capacidad de resolver esta distinción de manera automática. Si bien identifica similitudes funcionales entre mandatos y distingue entre complementariedad y solapamiento potencialmente problemático, no evalúa si la arquitectura institucional es adecuada para el problema ni cómo operan en la práctica los mecanismos de coordinación entre unidades. Por ello, los resultados deben interpretarse como un "mapa de riesgo" y no como un diagnóstico definitivo. Las superposiciones de alta intensidad señalan relaciones que ameritan un análisis más profundo; incluso, pueden requerir ajustes estructurales (como fusión o eliminación de unidades), redefinición de funciones o fortalecimiento de la coordinación. En este proceso no se sustituye el juicio humano, sino que se lo potencia con evidencia más sistemática. Por ejemplo, en uno de los países analizados se utilizó la metodología como base para identificar áreas con potenciales problemas, y luego un equipo especializado realizó revisiones funcionales en profundidad sobre esas entidades y proporcionó al gobierno un diagnóstico integral y detallado.

4.3

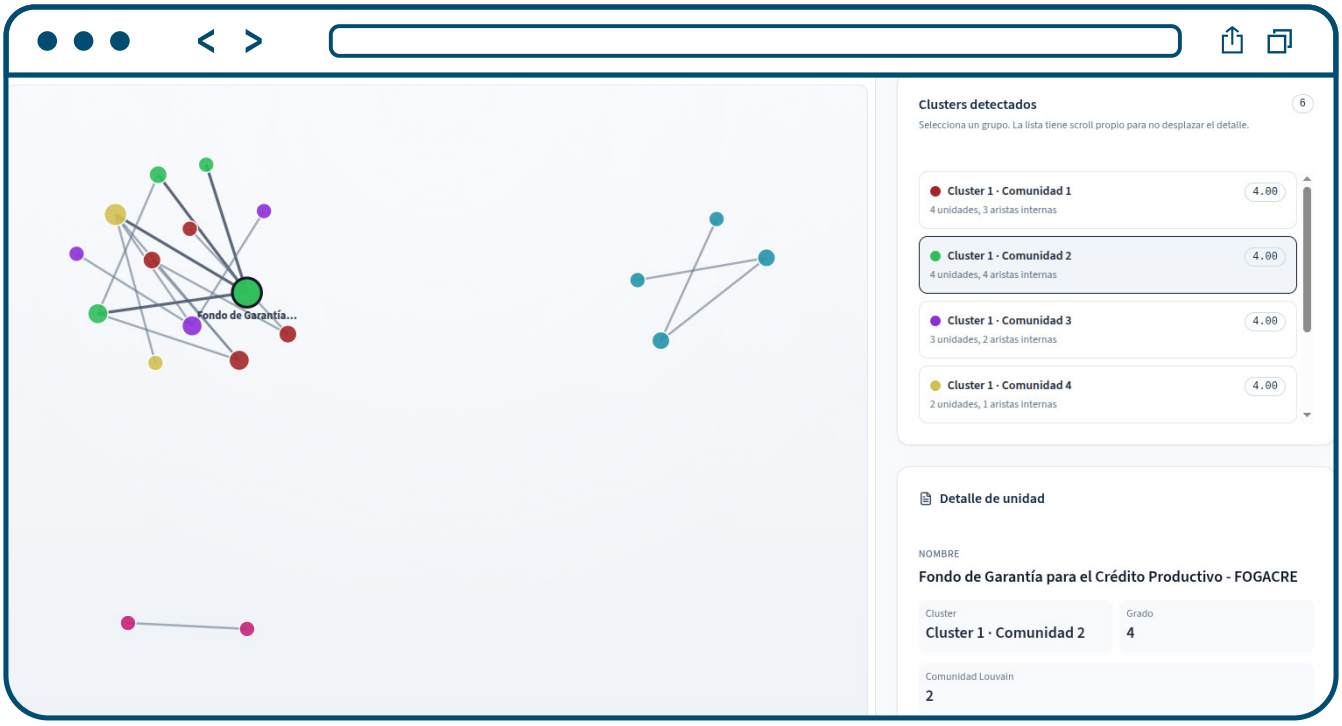
Los planos del Estado: cómo visualizar la arquitectura organizacional

Quizás el beneficio más inmediato para los encargados de la toma de decisiones sea la posibilidad de visualizar el Estado como sistema. Los diagnósticos organizacionales tradicionales producen reportes sectoriales o listas de recomendaciones parciales. La metodología que presenta este documento proporciona una representación visual de la arquitectura institucional completa, con sus conexiones, concentraciones y vacíos. La literatura sobre gestión pública suele recomendar la perspectiva "sistémica" o de "enfoque integral del gobierno" (*whole-of-government*). Sin embargo, es difícil traducir este concepto en prácticas concretas para los encargados de la toma de decisiones; la herramienta que se presenta aquí busca, justamente, subsanar ese déficit.

Por primera vez, es posible tener los planos completos del Estado, no solo fotografías parciales de cada habitación. Las herramientas de visualización generadas en los ejercicios que sustentan este informe incluyen redes institucionales o clústeres que muestran las conexiones funcionales entre entidades; mapas de calor que identifican concentraciones de funciones similares en determinados sectores y diagramas jerárquicos que permiten analizar la distribución de competencias dentro de la estructura administrativa. En conjunto, permiten pasar de un grupo disperso de normas y organigramas a una lectura estructural del aparato estatal completo.

Esta representación tiene un valor analítico claro, pues permite identificar patrones que no emergen de la lectura directa de la normativa. Por ejemplo, con las herramientas de visualización es posible detectar agrupaciones de instituciones con funciones parecidas (gráfico 6); ubicar áreas donde varias entidades intervienen sobre el mismo problema (lo cual es especialmente útil para lidiar con problemas públicos "complejos", de naturaleza multidimensional, que demandan coordinación interinstitucional) o localizar espacios de políticas públicas con escasa presencia institucional.

Gráfico 6: Análisis funcional: mapa de red institucional y clústeres de entidades.



Fuente: Elaboración propia.



Las herramientas de visualización tienen, también, un valor estratégico menos evidente, pero igualmente importante: facilitan el diálogo interinstitucional entre las autoridades. Cuando los responsables del diseño organizacional pueden visualizar la arquitectura estatal completa –en lugar de adoptar una perspectiva fragmentada o sectorial–, la naturaleza del diálogo cambia.

El mapa compartido tiene el potencial de reducir las controversias metodológicas y centrar la discusión en las decisiones estratégicas.



4.4

De los diagnósticos a las decisiones

Los diagnósticos generados con la metodología que se presenta en este documento no quedaron en informes académicos, sino que orientaron decisiones concretas de gobiernos reales, y lo hicieron en plazos que los métodos tradicionales no pueden igualar. En todos los casos, los diagnósticos se desarrollaron en colaboración directa con las autoridades gubernamentales responsables del diseño organizacional, y sus resultados fueron utilizados para orientar las conversaciones sobre ajustes institucionales, priorizar áreas de revisión y fortalecer la capacidad de los gobiernos para comprender su propia arquitectura funcional. En uno de los casos, por ejemplo, el análisis basado en inteligencia artificial (IA) sirvió como insumo para elaborar un proyecto de ley de reforma y reorganización administrativa del Estado. La metodología no reemplaza el juicio experto necesario para interpretar los resultados ni la voluntad política indispensable para actuar sobre ellos, pero proporciona una base empírica más sólida que la disponible históricamente para los procesos de reforma institucional en la región.

La siguiente sección extiende esta capacidad hacia el análisis prospectivo. El objetivo ya no es diagnosticar estructuras existentes, sino evaluar la viabilidad y solidez técnica de las propuestas de reforma antes de su aprobación e implementación.

05

Una plataforma para el diseño prospectivo de reformas

El diagnóstico de las estructuras existentes es fundamental, pero el valor estratégico radica en evaluar la viabilidad y solidez técnica de las reformas propuestas antes de su aprobación e implementación. Los ejercicios presentados en la sección anterior revelaron patrones de superposición y falta de alineamiento acumulados durante años o décadas. Estas inconsistencias no son, necesariamente, el resultado de una mala gestión, sino de decisiones razonables que se adoptaron sin una visión de conjunto y con información fragmentada. Esto se debe, en parte, a la falta de una herramienta que permitiera un enfoque integral.

Los cambios en la estructura organizacional del Estado –crear una nueva entidad, fusionar instituciones, redefinir competencias, modificar dependencias jerárquicas– se proyectan, principalmente, con base en análisis jurídicos y administrativos realizados por equipos técnicos relativamente pequeños. Esos equipos tienen experiencia institucional valiosa y conocimiento del contexto político, pero no cuentan con la información completa y una visión de conjunto: los "planos del Estado". Esta limitación se vuelve aún más crítica durante las transiciones gubernamentales, porque en esos períodos los nuevos gobiernos tienen poco tiempo para revisar funciones, mandatos y relaciones institucionales de manera manual, y, a su vez, afrontan una fuerte presión para imprimir su sello en la estructura organizativa con rapidez. El resultado es reformas diseñadas bajo presión política y con información incompleta, que se traducen en decisiones que pueden modificar una parte del Estado sin comprender totalmente sus efectos sobre el conjunto. Una reforma que resuelve un problema visible puede crear otros problemas invisibles. Por ejemplo, una nueva entidad creada para atender una prioridad emergente se puede superponer con entidades existentes con mandatos relacionados; una fusión pensada para ganar eficiencia puede generar ambigüedad de competencias si no se revisan las funciones de las unidades fusionadas respecto del resto del aparato, y la redefinición de competencias en un ministerio puede desalinear funciones que otras instituciones ejercían de manera complementaria. Ninguno de estos efectos es evidente en el momento del diseño, y todos son costosos una vez que las reformas han sido implementadas.

El costo de oportunidad de mantener la inercia metodológica es elevado. Cada reforma que se diseña sin un análisis sistémico previo tiende a reproducir los patrones documentados en la sección precedente: superposiciones imprevistas, vacíos institucionales, fragmentación en áreas transversales. En consecuencia, las administraciones invierten recursos políticos y técnicos significativos en reformas que, paradójicamente, terminan replicando los problemas que se pretendían resolver, y perpetuando así el ciclo.

5.1

Del *stock* al diseño prospectivo

Para responder a este desafío, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrolló PlanoEstado, una plataforma digital que aplica inteligencia artificial al análisis de estructuras organizativas del Estado. Su principal contribución no consiste en automatizar las decisiones de reforma, sino en ampliar la base de información disponible para sustentarlas. La plataforma permite transformar la normativa dispersa (leyes, decretos, reglamentos y otros documentos institucionales) en una base estructurada de unidades, dependencias y funciones y, a partir de ella, analizar tanto la arquitectura

institucional existente como propuestas de reorganización aún no aprobadas. En términos conceptuales, PlanoEstado conecta tres planos de análisis que habitualmente se consideran por separado. Primero, el stock institucional vigente: qué unidades existen, de quién dependen y qué funciones tienen formalmente asignadas, además de detectar posibles superposiciones. Segundo, las prioridades estratégicas del gobierno: qué objetivos se busca impulsar y cuál es el nivel de contribución de las unidades existentes a esos objetivos. Tercero, las propuestas de cambio: qué nuevas unidades, funciones o reasignaciones se están considerando y cómo se relacionarían con la estructura disponible, con recomendaciones concretas para mejorar su alineamiento con los objetivos de gobierno, evitar duplicaciones con unidades ya existentes y asegurar la congruencia entre el tipo de unidad que se propone crear y las funciones asignadas.

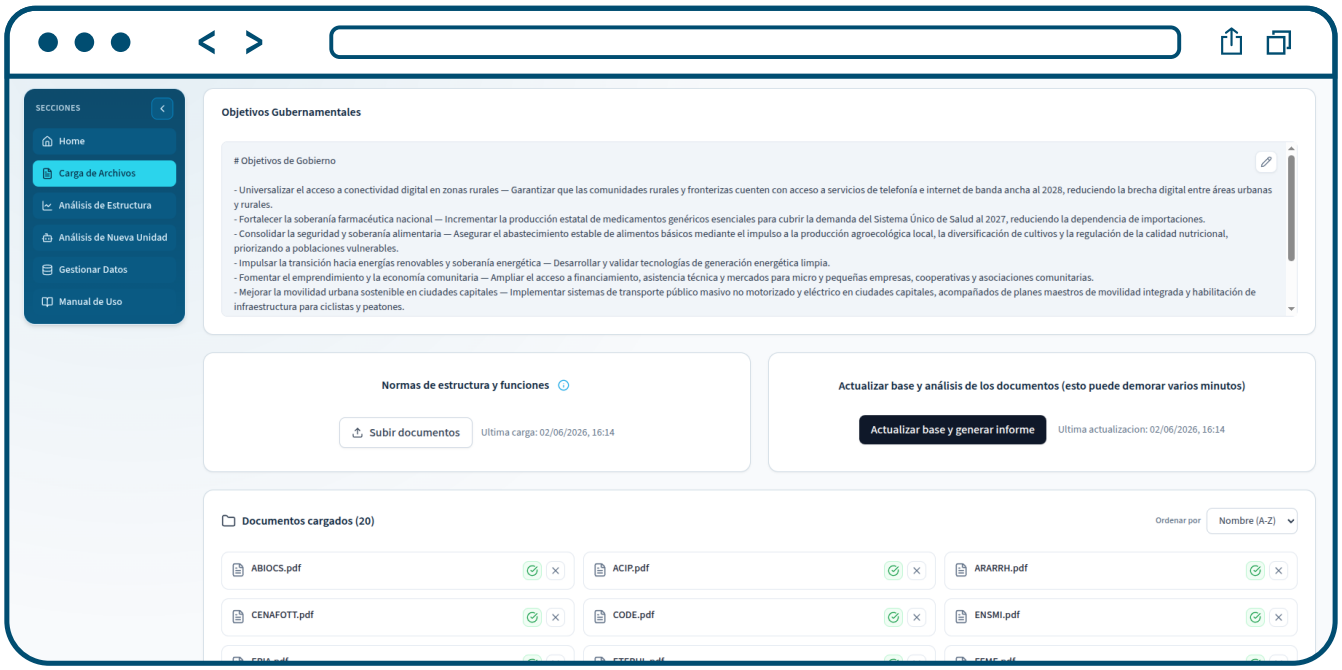
El aporte prospectivo de PlanoEstado es especialmente relevante para la creación de nuevas unidades. En ausencia de una herramienta de este tipo, la pregunta "¿Hace falta crear una nueva estructura?" suele responderse a partir de la relevancia política del tema, la urgencia de la agenda o la necesidad de señalar una prioridad gubernamental.

Ahora bien, sucede que estos criterios son importantes, pero incompletos. PlanoEstado permite incorporar preguntas adicionales: ¿La función propuesta ya existe en otra entidad? ¿Hay un vacío real de competencia o un problema de coordinación? ¿La nueva unidad agrega capacidad estatal o multiplica estructuras paralelas? ¿Su mandato está alineado con las prioridades estratégicas del gobierno? ¿Qué instituciones deberían coordinar con ella para evitar duplicaciones? ¿Es el tipo de estructura propuesto el adecuado para las funciones que desempeñará? La plataforma no elimina el juicio político ni técnico necesario para responder esas preguntas, pero cambia las condiciones en las que se formulan. En lugar de depender exclusivamente de la memoria institucional, las negociaciones sectoriales o las revisiones manuales de la normativa, los equipos pueden partir de una lectura estructurada del conjunto. Esto no garantiza que la decisión final sea correcta, pero reduce la probabilidad de que se adopte sin información suficiente.

El empleo típico comienza con la carga de documentos normativos (leyes, decretos, resoluciones o reglamentos que crean unidades organizativas), a partir de los cuales la plataforma reconstruye el organigrama vigente. En algunos países, este paso permite organizar y visualizar la estructura organizativa completa (el "Mapa del Estado"), que puede no estar estandarizada. En paralelo, **PlanoEstado** permite subir los documentos (planes de gobierno, planes nacionales de desarrollo o similares) que explicitan los objetivos gubernamentales, con el fin de medir el alineamiento de cada unidad en relación con dichos objetivos (gráfico 7).

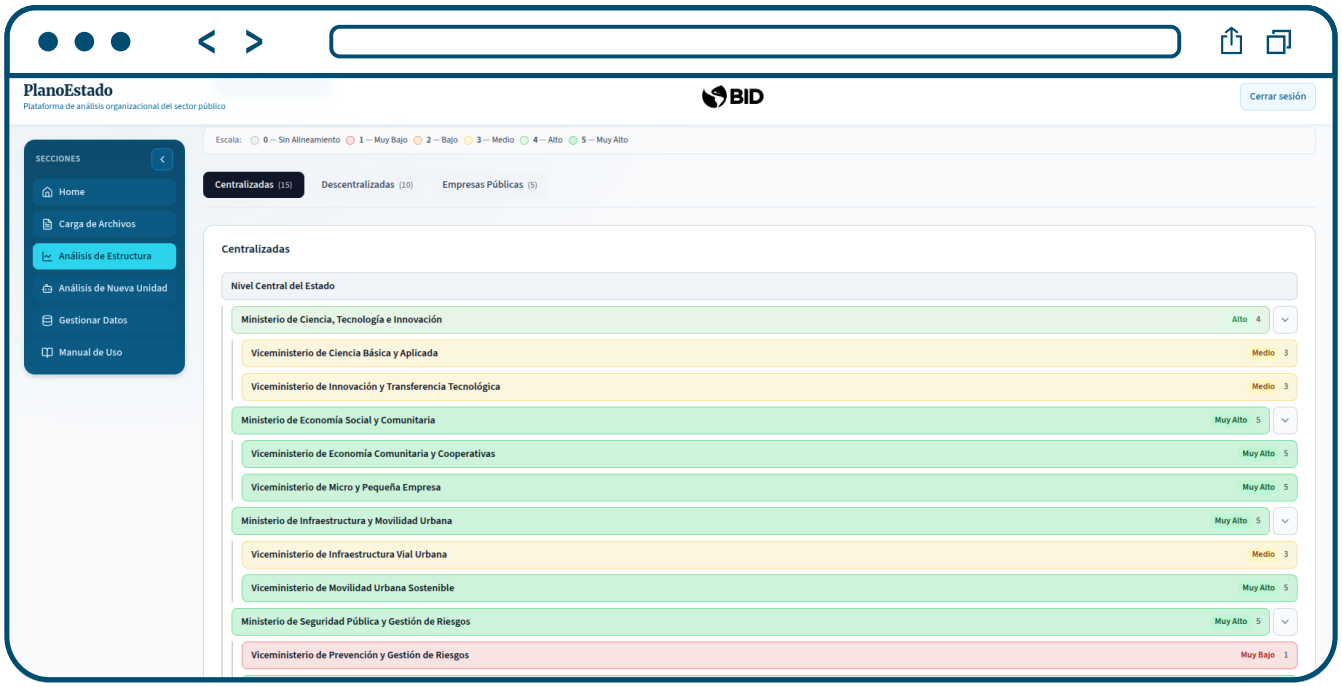
1. **Por ejemplo, PlanoEstado evalúa si el rango jerárquico propuesto para una unidad es congruente con el tipo de tareas que se le asignan, o si el tipo de unidad (centralizada, descentralizada o empresa pública) se corresponde con sus objetivos y funciones predominantes y, sobre esa base, puede formular recomendaciones de ajuste para mejorar dicha congruencia.**

● **Gráfico 7:** Carga de normativa en PlanoEstado para la extracción de datos estructurados.



A partir de los documentos que se subieron al sistema, la plataforma evalúa tanto el alineamiento estratégico como si existen superposiciones en la estructura vigente. En ambas dimensiones, **PlanoEstado** genera un puntaje para cada unidad (o par de unidades), así como una explicación de la clasificación obtenida, lo que facilita su interpretación y validación por parte de los usuarios (gráficos 8 y 9).

● **Gráfico 8:** Análisis del alineamiento de las unidades existentes con los objetivos de gobierno.

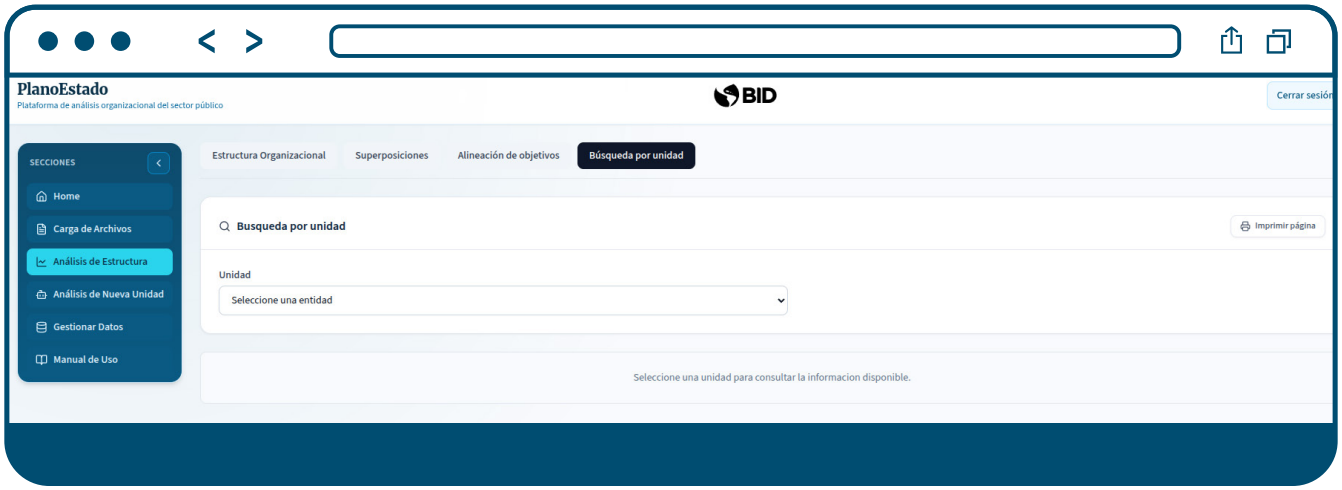


● **Gráfico 9:** Análisis de superposiciones entre pares de unidades organizativas.



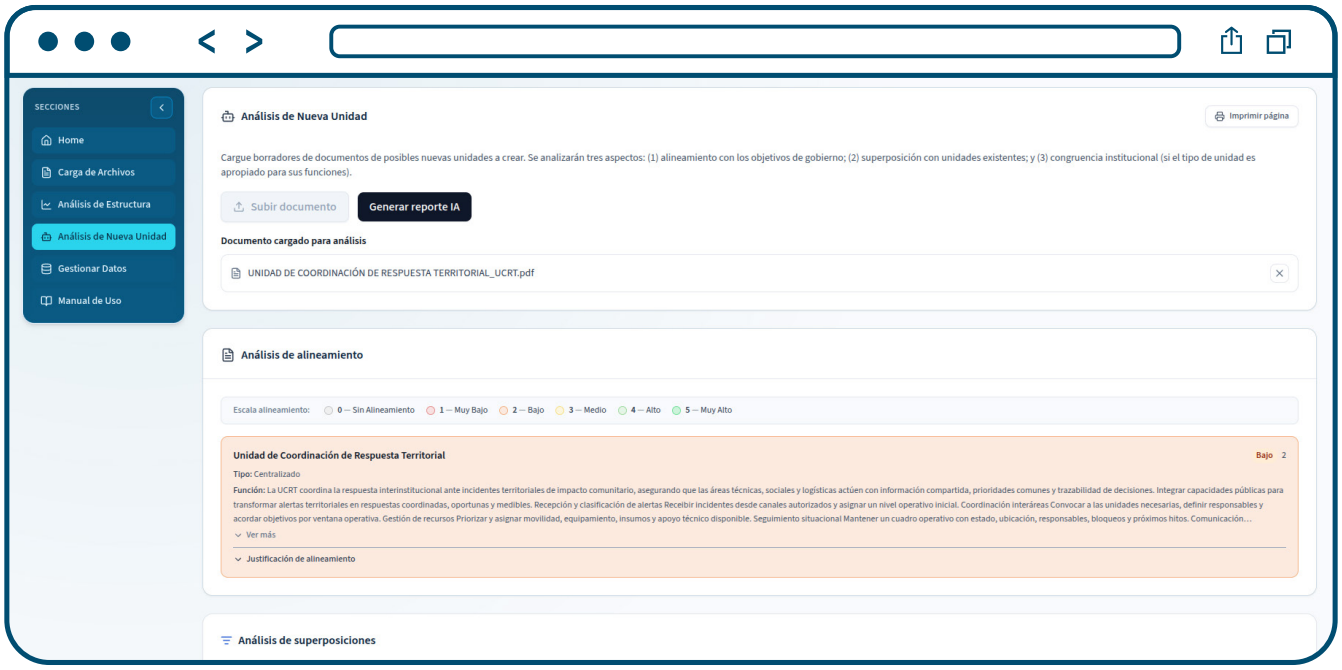
También es posible buscar y exportar los resultados correspondientes a unidades organizativas específicas, que pueden tener un particular interés para el análisis. De este modo, es posible contar con una evaluación integral del alineamiento y de las superposiciones de las unidades que se encuentren bajo la revisión de las autoridades públicas (gráfico 10).

● **Gráfico 10:** Análisis de unidades específicas.



Finalmente, la plataforma permite cargar borradores normativos de posibles nuevas unidades organizativas (gráfico 11). En estos casos, **PlanoEstado** evalúa su alineamiento con los objetivos de gobierno, las posibles superposiciones con unidades ya existentes y la congruencia institucional entre el tipo y el rango de la unidad y las funciones asignadas, e incluye recomendaciones específicas para mejorar la redacción de la norma.

● **Gráfico 11:** Análisis de una posible nueva unidad organizativa.



PlanoEstado incluye un manual de uso que resume los pasos principales para cargar documentos, actualizar la base de datos, consultar visualizaciones, probar borradores y exportar datos, con el fin de facilitar su utilización por el equipo responsable de la revisión de estructuras.

5.2

Hacia una capacidad permanente de análisis y monitoreo

Además de contribuir a la optimización de cada reforma específica, estas herramientas apuntan a un objetivo más ambicioso: que los gobiernos desarrollen una capacidad permanente para analizar y monitorear su propia arquitectura institucional. En lugar de depender de revisiones ocasionales, que pueden ser costosas, lentas y parciales por diseño, los gobiernos podrían actualizar periódicamente la información sobre funciones institucionales; analizar de manera continua los cambios en la arquitectura estatal y evaluar sistemáticamente nuevas propuestas de reorganización antes de implementarlas. El diseño organizacional dejaría de ser una decisión puntual para convertirse en una capacidad permanente de gestión estratégica.

El BID ofrece estas herramientas como parte de su asistencia técnica a los países de la región. Si un gobierno afronta decisiones de reorganización institucional, o necesita entender con mayor precisión la estructura del Estado, esta metodología puede apoyar ese proceso.

06

Buenas prácticas y criterios de priorización para un buen diseño organizacional

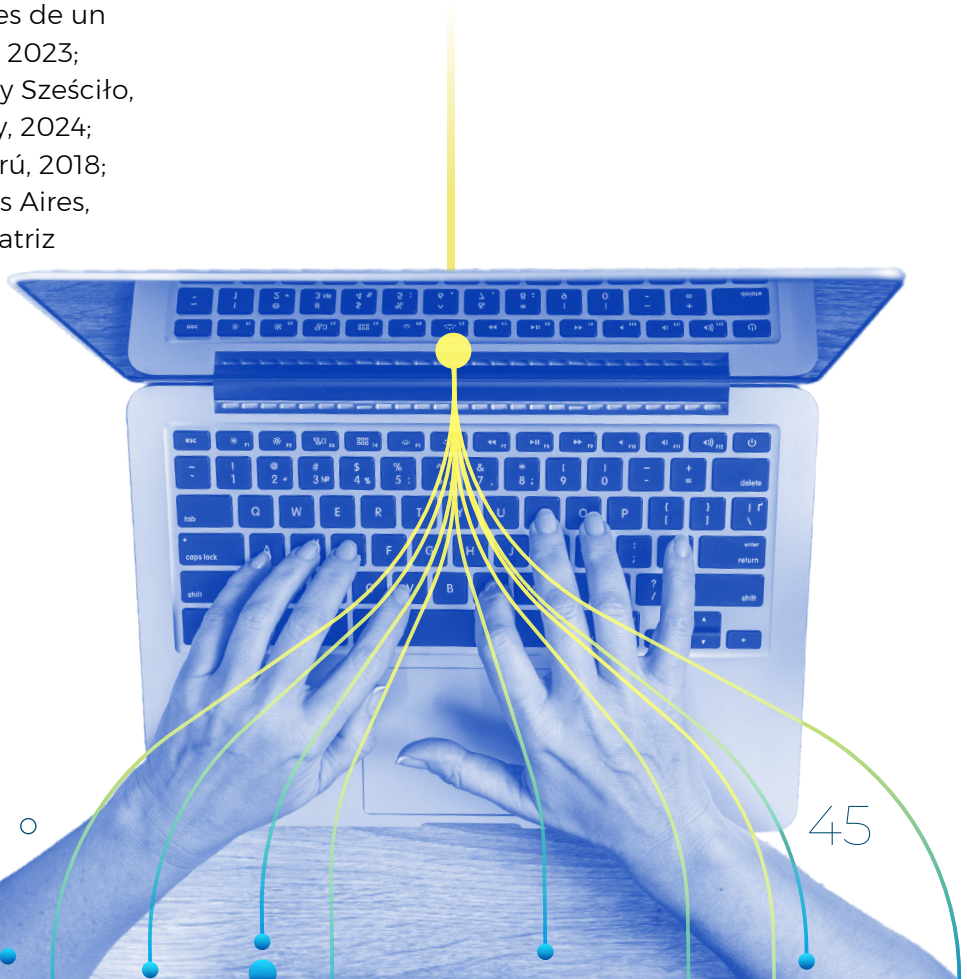
El mayor valor de tener los planos del Estado radica en usarlos para romper la inercia y avanzar de manera estratégica. Los diagnósticos presentados en las secciones precedentes revelan patrones acumulativos que han persistido en el tiempo (superposiciones, vacíos, fragmentación en el Centro de Gobierno, proliferación de unidades en agendas transversales, entre otros). Por lo general, los gobiernos lo intuyen, pero rara vez los pueden documentar con la precisión suficiente para abordarlos. **PlanoEstado** convierte esa intuición en evidencia. Sin embargo, la evidencia por sí sola no reforma nada. Para traducirse en reformas, necesita un marco que oriente qué hacer con ella, en qué orden y bajo qué criterios.

Esta sección presenta ese marco para guiar el siguiente paso. No como un modelo único aplicable a todos los contextos, sino como un conjunto de principios convergentes que la experiencia comparada en América Latina y el Caribe y en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha identificado como pilares de un buen diseño organizacional (APSC, 2023; BMI, 2020; Johnsøn, Marcinkowski y Sześciło, 2021; Poder Legislativo de Paraguay, 2024; Presidencia de la República del Perú, 2018; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2020). Además, se presenta una matriz de priorización para tomar decisiones cuando los recursos políticos y administrativos son, inevitablemente, limitados.

6.1

Principios de un buen diseño organizacional

Se proponen 12 buenas prácticas convergentes para orientar el proceso de diseño organizacional del Estado. La revisión comparada de guías, lineamientos y normas sobre diseño organizacional en el sector público –incluyendo experiencias de América Latina y el Caribe, así como marcos de referencia de Alemania, Australia y la OCDE permite identificar 12 buenas prácticas convergentes. A pesar de las particularidades de cada contexto institucional, estas buenas prácticas convergen en una dirección: una arquitectura organizacional eficiente debe ser deliberada, proporcional, revisable y estar estrictamente alineada con las prioridades del Estado.



Las 12 buenas prácticas propuestas se presentan a continuación (véase el cuadro 1 para un resumen de estas prácticas).

1. **Alinear estructura y estrategia.** El diseño organizacional debe superar las inercias históricas y la acumulación incremental de unidades. Su estructura tiene que responder directamente a la misión y los objetivos del gobierno, y debe ser revisada cuando estos cambian. La estructura es un medio, no un fin; debe seguir a la estrategia y no al revés. Sin embargo, alinear la estructura con la estrategia no implica reorganizar el aparato estatal con cada cambio de gestión. La congruencia debe buscarse, en primer lugar, mediante la readecuación de funciones de las unidades existentes o el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación. La creación de nuevas instituciones debe ser una medida excepcional.

2. **Asignar competencias, funciones y responsabilidades de forma clara.** Cada función normativa debe tener una unidad responsable claramente identificada. La claridad funcional no solo facilita la operación interna, sino que también hace posible la rendición de cuentas, porque permite saber con precisión qué unidad decide, cuál ejecuta, cuál coordina y cuál responde por los resultados.

3. **Agrupar funciones afines.** Las responsabilidades que guardan una relación sustantiva estrecha –el mismo objetivo de políticas, la misma población meta, la misma cadena de valor– deben agruparse bajo una misma institución o cadena de autoridad. Esto reduce la fragmentación, evita los solapamientos y facilita que la coordinación fluya sin depender de arreglos informales.

4. **Diferenciar las funciones sustantivas de las de apoyo y las de conducción.** La estructura debe distinguir con nitidez las áreas que producen valor público directamente –regulación, prestación de servicios, implementación de políticas– de las que cumplen funciones de administración interna o asesoramiento. Una relación proporcionada entre ambos tipos de áreas evita que las misionales se diluyan en tareas administrativas.

5. **Diseñar con simplicidad y proporcionalidad. L**a complejidad estructural debe ser proporcional a la tarea real. Las jerarquías innecesarias, las líneas de reporte redundantes y los procesos de aprobación excesivamente largos ralentizan las decisiones, duplican las responsabilidades y obstaculizan la rendición de cuentas.

6. **Definir la forma institucional según el tipo de función.** No todas las tareas requieren el mismo arreglo organizativo. La elección entre ministerio, entidad, ente regulador u organismo descentralizado debe basarse en la naturaleza de la función, el grado de especialización requerido y los mecanismos de rendición de cuentas disponibles, no en la inercia o en la conveniencia de las políticas del momento.

7. **Situar las decisiones en el nivel operativo pertinente.** La autoridad para decidir debe ubicarse cerca de donde está la información y donde se manifiestan los problemas. Escalar decisiones innecesariamente genera cuellos de botella, ralentiza respuestas y resta autonomía a los equipos que tienen el conocimiento para actuar.

8. **Evitar duplicidades y asegurar la coordinación formal.** Cuando existan funciones compartidas o

interdependientes, la coordinación no debe quedar librada a arreglos informales; debe estar formalmente prevista. La prevención de duplicidades y la coordinación formal son dos caras del mismo principio.

9. **Crear unidades solo de manera excepcional.** Toda nueva estructura debe pasar una revisión *ex ante*: ¿la función es realmente necesaria? ¿Existe una unidad que hace algo similar? ¿Hay alternativas más eficientes? La expansión organizacional no debe ser la respuesta por defecto ante nuevas prioridades; ese es, exactamente, el mecanismo que genera los problemas que se documentan en este informe.

10. **Revisar periódicamente el diseño y racionalizar las estructuras. El diseño organizacional no es una decisió**n única y permanente. Las estructuras deben ser revisadas cuando cambian las prioridades, el entorno o la experiencia de implementación, y deben incluir mecanismos efectivos para fusionar, simplificar o eliminar unidades que se han vuelto redundantes o han perdido el alineamiento estratégico.

11. **Establecer la rectoría central y definir reglas comunes.** Los cambios en la estructura no deben depender exclusivamente de las decisiones aisladas de cada organismo. Una instancia rectora que revise la consistencia técnica, legal y funcional de las propuestas, y que articule la dimensión organizacional con la presupuestaria, es una condición esencial para evitar la proliferación descontrolada de unidades. A tal efecto, **PlanoEstado** se presenta como la herramienta clave para ejercer esa función rectora.

12. **Exigir sustento técnico, garantizar la viabilidad financiera y asegurar la transparencia.** Toda propuesta de diseño organizacional debe incluir la justificación de su necesidad, el análisis de funciones, la evaluación de posibles duplicidades, la estimación de costos y la garantía de acceso público a las estructuras aprobadas. Sin ese sustento, las reformas organizacionales se reducen a decisiones políticas carentes de rigor técnico.



	Buena práctica	Qué implica
1	Alinear estructura y estrategia	La forma organizacional deriva de la misión y los objetivos gubernamentales, y debe ser revisada cuando cambian las prioridades.
2	Asignar competencias, funciones y responsabilidades de forma clara	Cada función normativa tiene una unidad responsable claramente identificada. Permite saber quién decide, quién ejecuta, quién coordina y quién responde por los resultados.
3	Agrupar funciones afines	Las responsabilidades con una relación sustantiva estrecha (objetivo, sector, cadena de valor o interacción cotidiana iguales) deben agruparse bajo una misma institución o cadena de autoridad.
4	Diferenciar las funciones sustantivas de las de apoyo y las de conducción	Separar las áreas misionales de las administrativas y las de conducción política. Mantener una relación proporcionada entre unidades sustantivas y de apoyo.
5	Diseñar con simplicidad y proporcionalidad	Evitar jerarquías innecesarias y procesos de aprobación excesivos; la complejidad estructural debe ser proporcional a la tarea real.
6	Definir la forma institucional según el tipo de función	Elegir entre ministerio, entidad, ente regulador u otra forma según la naturaleza de la tarea, el grado de autonomía requerida y los mecanismos de rendición de cuentas.
7	Situar las decisiones en el nivel operativo pertinente	Ubicar la autoridad para decidir cerca de donde está la información, con delegación explícita, roles definidos y mecanismos de responsabilización.
8	Evitar duplicidades y asegurar la coordinación formal	Minimizar funciones similares sin justificación. Cuando existan funciones compartidas o interdependientes, la coordinación debe estar formalmente prevista.
9	Crear unidades solo de manera excepcional	Toda nueva estructura requiere revisión ex ante de necesidad, duplicidad y alternativas. La expansión estructural no debe ser la respuesta por defecto ante nuevas prioridades.
10	Revisar periódicamente el diseño y racionalizar las estructuras	El diseño organizacional es revisable: incluye la posibilidad de fusionar, simplificar o corregir estructuras que se han vuelto redundantes, se han fragmentado o han perdido el alineamiento estratégico.
11	Establecer la rectoría central y definir reglas comunes	Una instancia rectora revisa la consistencia técnica, legal y funcional de los cambios; articula la dimensión organizacional con la presupuestaria y evita la proliferación descontrolada de unidades.
12	Exigir el sustento técnico, garantizar la viabilidad financiera y asegurar la transparencia	Toda propuesta de diseño debe incluir justificación de necesidad, análisis de funciones, evaluación de posibles duplicidades, estimación de costos y acceso público a las estructuras aprobadas.

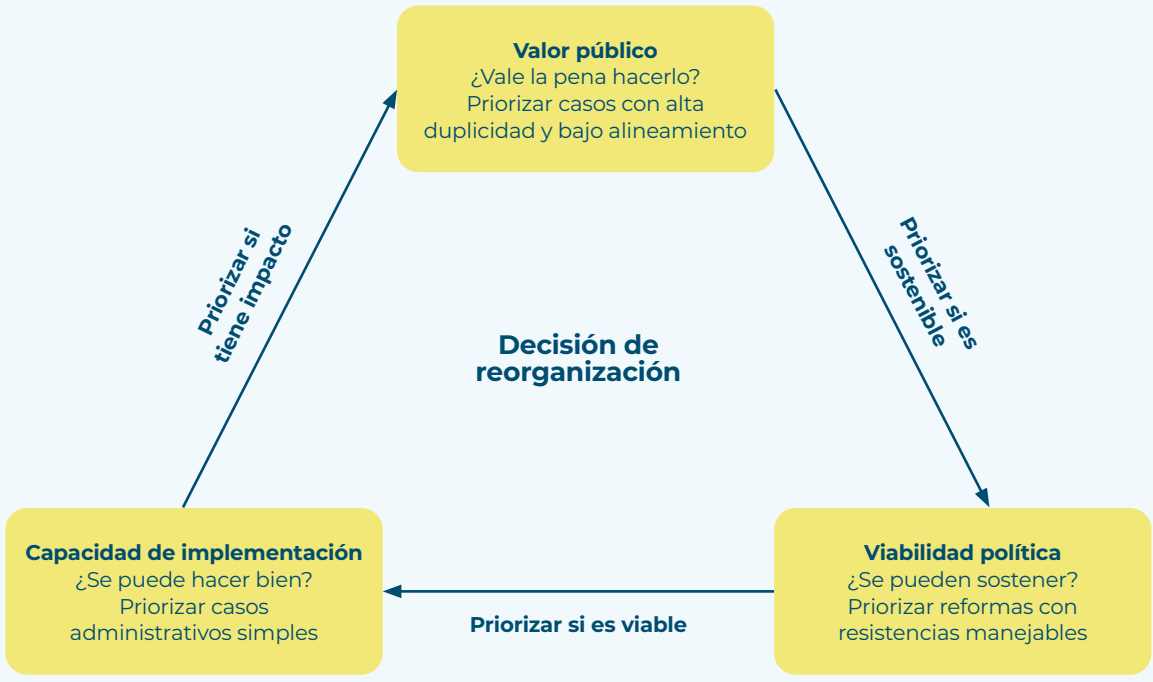
Fuente: Elaboración propia.

6.2
Criterios de priorización: el triángulo estratégico

Definir un buen diseño organizacional no resuelve la pregunta más difícil para un gobierno: por dónde empezar. Los recursos políticos, técnicos y administrativos son limitados, y no todas las reformas consideradas necesarias son igualmente viables o urgentes. La evidencia generada por **PlanoEstado** puede señalar decenas de superposiciones y ausencias de alineamiento; sin embargo, abordar todos estos desafíos simultáneamente no es factible ni recomendable.

Para orientar las decisiones, se propone una matriz de priorización que se organiza en torno de tres dimensiones tomadas del triángulo estratégico de Moore (1997), adaptado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Naranjo Bautista et al., 2026; Naranjo Bautista, Trivelli y Gil, 2025; Lanza Robles, Naranjo Bautista y Mosqueira, 2024). Para el análisis se consideran tres criterios: el valor público de la reorganización, la capacidad de implementarla con éxito y la viabilidad política (gráfico 12). Una iniciativa de reforma que puntúa alto en las tres dimensiones es prioritaria; una con baja calificación debe esperar. Los casos más complejos son aquellos de alto valor, pero baja viabilidad. Es allí donde el diagnóstico basado en evidencia marca la diferencia, pues visibiliza el costo de la inacción.

● **Gráfico 12:** Matriz de priorización de decisiones basada en el triángulo estratégico.



Fuente: Elaboración propia, con base en el triángulo estratégico de Moore de 1997.

Valor público: ¿vale la pena hacerlo?

Esta dimensión evalúa la contribución estratégica de la reorganización institucional. Para ello, examina en qué medida la entidad o la función en cuestión aporta a las prioridades del gobierno, si existen superposiciones funcionales que reducen eficiencia y coherencia y cuál es el potencial para generar ahorros o mejorar la calidad del gasto. Las entidades con mandatos desactualizados, baja contribución estratégica o un alto nivel de duplicidades son candidatas naturales a la reorganización o la consolidación.

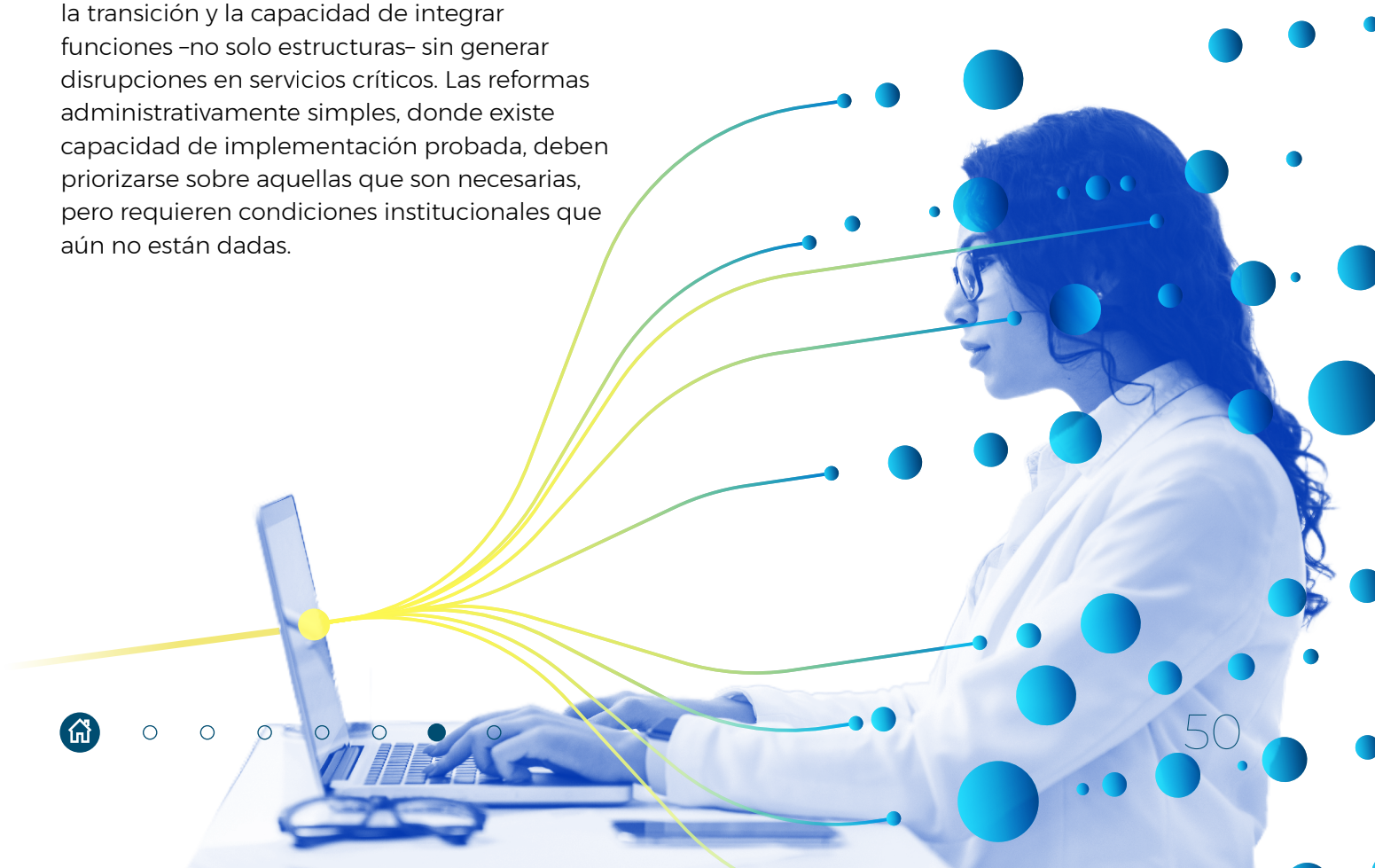
Capacidad de implementación: ¿se puede hacer bien?

Esta dimensión evalúa la factibilidad jurídica y administrativa del cambio, la existencia de equipos y liderazgo capaces de gestionar la transición y la capacidad de integrar funciones –no solo estructuras– sin generar disrupciones en servicios críticos. Las reformas administrativamente simples, donde existe capacidad de implementación probada, deben priorizarse sobre aquellas que son necesarias, pero requieren condiciones institucionales que aún no están dadas.

Viabilidad política: ¿se puede sostener?

Esta dimensión evalúa las resistencias previsibles –de sindicatos, directivos, grupos de interés–, la sensibilidad pública del servicio afectado y la ventana de oportunidad política disponible. Las reformas con resistencias manejables o compensables o aquellas en las que el costo político de no actuar es más alto que el costo de reformar, tienen mayores probabilidades de sostenerse en el tiempo. Para las que son necesarias, pero no viables, lo fundamental es contar con un análisis de economía política y evaluar opciones para hacerlas posibles o formas de implementarlas de manera gradual.

El uso deliberado de este marco, combinado con la evidencia generada por **PlanoEstado**, permite a los gobiernos pasar de un diagnóstico de problemas conocidos, pero difusos, a una agenda de reforma concreta, secuenciada y sostenible. Esa es la diferencia entre tener los planos del Estado y saber usarlos.



07

Conclusiones

La arquitectura institucional del Estado no cambia sola; y cuando lo hace sin dirección estratégica, empeora. El patrón documentado es consistente a través de cinco países y cientos de instituciones. En América Latina y el Caribe, las estructuras organizacionales crecen de manera incremental, "tema por tema", crisis por crisis, ante la ausencia de una instancia con capacidad para evaluar el cúmulo de decisiones en su conjunto. Como muestran los datos presentados en la Introducción, el resultado puede ser costoso para los países de la región y, como se observó en un ejercicio de coherencia funcional, la superposición en al menos una función del mandato institucional puede llegar a afectar hasta más del 60% de las unidades del aparato estatal, lo que constituye un llamado urgente a la acción.

Este documento propone romper esa inercia de manera estratégica, con visión de largo plazo y con base en evidencia. Los gobiernos de la región enfrentan dos problemas relacionados, que se han reforzado mutuamente durante décadas: *i)* las estructuras que crecen sin control fiscal y sin coherencia funcional y *ii)* la ausencia de herramientas para diagnosticar ese crecimiento de manera sistemática. El primero genera ineficiencia del gasto y fragmentación de la gestión pública. El segundo provoca que las reformas se diseñen a ciegas y, como consecuencia de ello, reproduzcan los mismos problemas que pretenden resolver.

Hasta ahora, no existía una manera práctica de resolver los dos problemas simultáneamente. La inteligencia artificial (IA) – específicamente los modelos de lenguaje de gran escala aplicados al análisis normativo– abre esa posibilidad por primera vez.

Para los especialistas y los encargados de la toma de decisiones que trabajan en diseño institucional y reforma del Estado, este documento aporta tres contribuciones concretas y prácticas para pasar del diagnóstico a la acción. La primera es una **metodología para el análisis del *stock* institucional existente**: un enfoque sistemático y reproducible para reconstruir la arquitectura organizacional del Estado (sus planos), evaluar el alineamiento con las prioridades estratégicas del gobierno e identificar superposiciones funcionales, a una escala y una velocidad que los métodos tradicionales no pueden igualar.

La segunda es una **herramienta para el análisis prospectivo**: **PlanoEstado** permite evaluar la viabilidad y solidez técnicas de las propuestas de reforma antes de su aprobación e implementación, de modo que anticipa efectos no previstos y reduce el riesgo de reproducir los mismos patrones de fragmentación revelados por el diagnóstico. La tercera es un **marco de priorización para la acción**: los principios del buen diseño organizacional y el triángulo estratégico que se presentan en el apartado Buenas prácticas y criterios de priorización para un buen diseño organizacional proporcionan criterios valiosos para decidir por dónde empezar cuando los recursos políticos y administrativos son, inevitablemente, limitados.

Tener los planos completos del Estado no garantiza una buena reforma, pero hace que una mala reforma sea mucho más difícil de justificar. En un contexto de restricciones fiscales, demandas ciudadanas crecientes y ventanas de oportunidad política acotadas, esa diferencia importa. Esta es, también, una demostración concreta de cómo la IA puede complementar y ampliar el alcance del juicio humano en decisiones complejas de políticas públicas. No automatiza decisiones, no reemplaza la experiencia institucional ni elimina la necesidad de voluntad política, pero potencia la capacidad de identificar patrones,

señalar áreas de atención y construir una base empírica más sólida para actuar. Las personas y los gobiernos son los que deciden qué hacer con esa información.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acompaña a los gobiernos de la región en este proceso como parte de su asistencia técnica. Si un gobierno afronta decisiones de reorganización institucional o necesita entender con mayor precisión la estructura del Estado, puede explorar de qué manera este enfoque da soporte a ese proceso.

Avanzar en esta dirección no es un objetivo técnico en sí mismo, es un medio para que el Estado cumpla con mayor efectividad los compromisos que asume frente a los ciudadanos.

Para mantenerse al día en este y otros temas, los equipos de gobierno de la región pueden sumarse a ImplementaLAC, el lugar donde se transforman ideas en políticas efectivas.



Referencias

ACUS (Administrative Conference of the United States). 2012. Recommendation 2012-5: Improving Coordination of Related Agency Responsibilities. Washington, D.C.: ACUS. Disponible en: https://www.acus.gov/projects/improving-coordination-related-agency-responsibilities.

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. Disponible en: https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/12/Fundar_Fragmentacion.pdf.

Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2014. Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://dx.doi.org/10.18235/0012795.

Alessandro, M., D. Arrieta y S. Naranjo Bautista. 2026. Gestionar y comunicar las transiciones de gobierno: una guía de herramientas. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://doi.org/10.18235/0013988.

APSC (Australian Public Service Commission). 2023. Optimal Management Structures Guidance 2023. Canberra: APSC. Disponible en: https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/aps-workforce-strategy-2025/workforce-planning-resources/optimal-management-structures-guidance-2023.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2025. Institutional Capacity and Rule of Law for State Effectiveness: Thematic Framework Document Proposal 2025–2030. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZIDB0000577-1646886943-2481.

BMI (Federal Ministry of the Interior, Building and Community). 2020. Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries (GGO). Berlín: BMI. Disponible en: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/ggo_en.html.

Burton, R.M., G. DeSanctis y B. Obel. 2012. *Organizational Design. A Step-By-Step Approach* (2.ª ed.). Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

Cabinet Office. 2016. Public Bodies 2015. Londres: Cabinet Office. Disponible en: https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-2015.

Camacho, A.E. y R.L. Glicksman. 2021. Designing Regulation Across Organizations: Assessing the Functions and Dimensions of Governance. *Regulation & Governance, 15*(S1), S102–S122. Disponible en: https://doi.org/10.1111/rego.12420.

Candel, J.J. y R. Biesbroek. 2016. Toward a Processual Understanding of Policy Integration. *Policy Sciences, 49*(3), 211–231.

Cejudo, G.M. y C.L. Michel. 2016. Public Policies and Policy Coherence: Goals, Instruments and Target

Populations. *Gestión y política pública, 25*(1), 03–31. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/298707814_Public_Policies_and_Policy_Coherence_Goals_Instruments_and_Target_Populations.

Chandler, A.D. 1962. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: The MIT Press.

CSPS (Canada School of Public Service). 2025. Canada's Federal Spending Reviews: 50 Years of Facts, Figures, and Lessons. Ottawa: CSPS. Disponible en: https://www.csps-efpc.gc.ca/tools/jobaids/spending-reviews-eng.aspx.

Davis, G., P. Weller, E. Craswell y S. Eggins. 1999. What Drives Machinery of Government Change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997. *Public Administration, 77*(1), 7–50. Disponible en: https://doi.org/10.1111/1467-9299.00142.

Durrant, T. y G. Tetlow. 2019. Creating and Dismantling Government Departments. How to Handle Machinery of Government Changes Well. Londres: Institute for Government. Disponible en: https://instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/creating-and-dismantling-government-departments.pdf.

Egeberg, M. 2007. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. En: B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. California: Sage Publications.

Farhang, S. y M. Yaver. 2016. Divided Government and the Fragmentation of American Law. *American Journal of Political Science, 60*(2), 401–417. Disponible en: https://doi.org/10.1111/ajps.12188.

Freeman, J. y J. Rossi. 2012. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review, 125*(5), 1131–1211. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/41349912.

GAO (Government Accountability Office). 2015. Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide. Informe técnico GAO-15-49SP. Washington, D.C.: GAO. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1175555.pdf.

-----. 2021. 2021 Annual Report: New Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits. Informe técnico GAO-21-455SP. Washington, D.C.: GAO. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1174793.pdf.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2020. Decreto n.° 770/2020. Aprueba el Reglamento para la Formulación, Tramitación y Aprobación de Estructuras Organizativas en el ámbito de la Administración Pública Provincial y el Modelo de Decreto de Aprobación/Modificación de Estructura Orgánico-Funcional. 9 de septiembre de 2020. *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires* n.° 28849. Disponible en: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2020/770/216328.

Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://doi.org/10.18235/0001217-es.

Johnsøn, J., L. Marcinkowski y D. Sześciło. 2021. Organisation of Public Administration: Agency Governance, Autonomy and Accountability. Support for Improvement in Governance and Management, Documento n.° 63. París: OCDE. Disponible en: https://doi.org/10.1787/07316cc3-en.

Lanza Robles, V., S. Naranjo Bautista y E. Mosqueira. 2024. Digitalización del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: tres elementos para una efectiva implementación. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://doi.org/10.18235/0012946.

Lapuente, V. y S. Van de Walle. 2020. The Effects of New Public Management on the Quality of Public Services. *Governance*, *33*(3), 461–475. https://doi.org/10.1111/gove.12502.

Li, Z., H. Zhang, C. Wei, P. Lu, P. Nie, Y. Lu, et al. 2026. Beyond Semantic Similarity: Rethinking Retrieval for Agentic Search via Direct Corpus Interaction [versión preliminar]. Disponible en: https://arxiv.org/abs/2605.05242

Manning, N. y N. Parison. 2004. Determining the Structure and Functions of Government: Program and Functional Reviews. Banco Mundial. Documento de trabajo n.° 36135. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/986341468093279760.

May, P.J., J. Sapotichne y S. Workman. 2006. Policy Coherence and Policy Domains. *Policy Studies Journal*, *34*(3), 381–403. Disponible en: https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x.

Moore, M.H. 1997. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mosqueira, E. y M. Alessandro. 2023. Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://dx.doi.org/10.18235/0005052.

Mulgan, G. 2014. Rewiring the Brain. A Rough Blueprint for Reforming Centres of Governments. Londres: Nesta. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/rewiringthebrain.pdf.

-----. 2024. Designing New Public Institutions for the UK in the 2020s and Beyond. Helsinki: TIAL. Disponible en: https://tial.org/wp-content/uploads/2024/06/Designing-new-public-institutions-v03062024.pdf.

NAO (National Audit Office). 2012. Efficiency and Reform in Government Corporate Functions Through Shared Service Centres. Londres: NAO. Disponible en: https://www.nao.org.uk/reports/efficiency-and-reform-in-government-corporate-functions-through-shared-service-centres/.

-----. 2022. Government Shared Services. Informe – Relación calidad-precio 2022. Londres: NAO. Disponible en: https://www.nao.org.uk/reports/government-shared-services/.

Naranjo Bautista, S., M. Alessandro y J.M. Ortiz de Zárate. 2025. Inteligencia artificial para Estados más efectivos. Washington, D.C.: BID. Disponible en: http://dx.doi.org/10.18235/0013786.

Naranjo Bautista, S., E. Mosqueira, P. Keefer y M. Paz. 2026. Cómo mejorar la efectividad del Estado en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://doi.org/10.18235/0013965.

Naranjo Bautista, S., E. Mosqueira, M. Lafuente, R. De Michele, J. Fuenzalida, P. Keefer, et al. 2025. Mejores gobiernos para mejores vidas: Fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://doi.org/10.18235/0013424.

Naranjo Bautista, S., C. Trivelli y R. Gil. 2025. El arte de coordinar: cómo romper los silos en el sector público. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://doi.org/10.18235/0013612.

National Commission on the Public Service. 2003, 4 de enero. Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century. *Partnership for Public Service*. Disponible en: https://ourpublicservice.org/know-the-facts/resource-library/reports/urgent-business-for-america-revitalizing-the-federal-government-for-the-21st-century.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2025. Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions. París: OCDE. Disponible en: https://doi.org/10.1787/795de142-en.

Peters, B.G. 1998. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. Canadian Centre for Management Development, Documento de investigación n.° 21. Ottawa: CCMD. Disponible en: https://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf.

Poder Legislativo de Paraguay. 2024. Ley n.° 7278 de 2024. Que regula la organización administrativa del Estado. 31 de mayo de 2024. *Gaceta Oficial n.° 105.* Disponible en: https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2025-09/ley%20n%207278_2024.pdf.

Presidencia de la República del Perú. 2018. Decreto Supremo n.° 054-2018-PCM. Que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado. 18 de mayo de 2018. *Diario Oficial El Peruano*. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3104-054-2018-.

Repetto, F. 2010. Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En: C.H. Acuña (comp.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. pp. 47-84. Disponible en: https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/fc1175.pdf.

Rogger, D. y C. Schuster. 2023. *The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1957-5.

Shaffer, R. 2022. Power in Text: Implementing Networks and Institutional Complexity in American Law. *The Journal of Politics, 84*(1), 86–100. Disponible en: https://doi.org/10.1086/714933.

Shostak, R., M. Alessandro, P. Diamond, E. Mosqueira y M. Lafuente. 2023. El centro de gobierno: nuevas

perspectivas tras una década de reformas. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://doi.org/10.18235/0004994.

Sieberer, U., T.M. Meyer, H. Bäck, A. Ceron, A. Falcó-Gimeno, I. Guinaudeau, et al. 2021. The Political Dynamics of Portfolio Design in European Democracies. *British Journal of Political Science*, *51*(2), 772–787. Disponible en: https://doi.org/10.1017/S0007123419000346.

Tellier, G. 2022. The Canadian Federal 1994–1996 Program Review: Appraising a Success 25 Years Later. En: E. Lindquist, M. Howlett, G. Skogstad, G. Tellier y P. t' Hart (eds.), *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges*. Oxford: OUP. pp. 416–437. Disponible en: https://doi.org/10.1093/oso/9780192897046.003.0021.

Wang, D. y J. Guo. 2022. The Big Data Analysis and Visualization of Mass Messages under "Smart Government Affairs" Based on Text Mining. *Mathematical Problems in Engineering*, *2022*(1), 8594233. Disponible en: https://doi.org/10.1155/2022/8594233.

Wilson, J.Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Nueva York: Basic Books.

Zuiderwijk, A., Y.C. Chen y F. Salem. 2021. Implications of the Use of Artificial Intelligence in Public Governance: A Systematic Literature Review and a Research Agenda. *Government Information Quarterly*, *38*(3), 101577. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577.

BID

Mejorando vidas